

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Rubem Pinto de Melo**

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS:**  
**EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, EFETIVIDADE E APRENDIZADO CONTÍNUO COMO**  
**CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**

Dissertação de Mestrado

**PORTO VELHO**

**2008**

**RUBEM PINTO DE MELO**

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS:  
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, EFETIVIDADE E APRENDIZADO CONTÍNUO COMO  
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Controladoria de Organizações

Orientador: Prof. Dr. José Moreira da Silva Neto

**PORTO VELHO**

**2008**

Catálogo na Fonte elaborada pela  
Bibliotecária: Marta de Lucia Silva – CRB-11ª/335

MELO, Rubem Pinto de.

Gestão estratégica de programas: eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo como critérios de avaliação do plano plurianual /Rubem Pinto de Melo. - 2008  
116f.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Núcleo de Ciências Sociais – Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração - PPGMAD, 2008.  
Orientação: Prof. Dr. José Moreira da Silva Neto, Núcleo de Ciências Sociais.

1. Gestão Estratégica. 2. Gestão Pública. 3. Avaliação de Programas. 4. Plano Plurianual. 5. Balanced Scorecard.

I. Título

**RUBEM PINTO DE MELO**

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS:  
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, EFETIVIDADE E APRENDIZADO CONTÍNUO COMO  
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de **Mestre** em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 15 de julho de 2008.

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
*Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR*

Comissão Examinadora:

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR*  
*Orientador*

---

Prof. Valmor Slomski, Dr.  
*Universidade de São Paulo – USP*  
*Membro Externo*

---

Prof. Sidinei Aparecido Pereira, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR*  
*Membro*

Para Carol, Paulo Henrique e Lucas.

*O ponto de vista cínico é o de que na programação governamental o cálculo racional é inócuo e ineficaz, já que todas as questões importantes são decididas, em última análise, por um critério 'político'... Essa tese é um equívoco, se significa que as conclusões da análise competente e objetiva dos programas públicos não têm influência, por vezes decisiva.*

CHARLES LINDBLOM

## RESUMO

As reformas gerenciais da administração pública têm sido empreendidas no sentido de assegurar mecanismos que possibilitem maior efetividade, eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, o sistema integrado de planejamento e orçamento introduziu na administração pública brasileira, a partir do PPA 2000/2003 – Programa Avança Brasil, um ciclo de gestão que integra as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do Plano Plurianual, junto com uma cultura de controles gerenciais e de avaliação nas três dimensões da ação governamental, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Agrega-se a esses princípios o aprendizado contínuo força motriz do ciclo de gestão do PPA. A premissa fundamental desta dissertação é que a orientação da gestão pública pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, declarada vivamente no estágio de planejamento, além do aprendizado contínuo - inerente ao modelo utilizado, não se materializa nas demais etapas do ciclo de gestão do Plano Plurianual, sendo de difícil identificação nos resultados apresentados nos relatórios anuais de avaliação. Dessa forma, o objetivo principal da pesquisa é investigar se no sistema integrado de planejamento e orçamento federal os programas e a gestão do Plano Plurianual são avaliados segundo critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo de forma a demonstrar e quantificar os resultados sociais da ação governamental. Quanto à metodologia a pesquisa classifica-se como exploratória, descritiva, metodológica e aplicada. Sua abordagem é qualitativa, utilizando fundamentalmente as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental para a obtenção dos dados. O tratamento, a apresentação e a análise dos dados foram feitos utilizando a técnica de Análise de Conteúdo – AC. No desenvolvimento da pesquisa foi possível colecionar elementos que, embora enriquecedores, ultrapassaram os objetivos iniciais. Optou-se, então, por não descartar esses achados, incorporando-os ao estudo como uma contribuição adicional relatada na forma de apêndice. Essa contribuição consiste na formulação de um modelo de gestão estratégica baseado na integração da metodologia do atual sistema de planejamento e orçamento governamental com o *balanced scorecard* (BSC) - tecnologia de gestão que objetiva traduzir a estratégia em ação – constituindo-se em fator de inovação do processo de avaliação e gerenciamento dos programas públicos. Esta inovação corresponde à sinergia dos conceitos de aprendizado contínuo, eficiência, eficácia e efetividade com os objetivos dos programas, a orientação estratégica da organização pública e as demandas sociais. Em decorrência disso, a pesquisa foi dividida em duas partes: a identificação da presença (ou ausência) dos conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo na avaliação dos programas do PPA 2004/2007 e a construção de modelo de gestão estratégica de programas. Para a primeira parte foram coletados dados em documentos oficiais e administrativos. O resultado da Análise de Conteúdo corroborou a premissa inicial revelando uma presença irregular e inconsistente dos conceitos pesquisados no Relatório Anual de Avaliação do PPA – exercício 2007, ano base 2006. Por outro lado, a tecnologia do *balanced scorecard* demonstrou ser compatível com o sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal, resultando em um gabarito de Mapa Estratégico e *balanced scorecard* aplicável na gestão dos programas públicos.

**Palavras-chaves:** Gestão Pública; Gestão Estratégica; Plano Plurianual; Avaliação de Programas; *Balanced Scorecard*.

## ABSTRACT

The managerial reforms of the public administration have been undertaken in the direction to assure mechanisms that make possible greater effectiveness and efficiency in the management of the public resources. In this direction, the integrated system of planning and budget introduced in the Brazilian public administration, from PPA 2000/2003 - Program Advances Brazil, a management cycle that integrates the planning activities, tracking, evaluation and revision of the programs and the Plurianual Plan, together with a culture of controls manages and evaluation in the dimensions of the governmental action, the efficiency and the effectiveness. It is added these principles the continuous learning motor force of the cycle of management of the PPA. The basic premise of the dissertation is that the orientation of the public administration for the principles of the efficiency and effectiveness, declared alive in the period of training of planning, beyond the continuous learning - inherent to the used model, it is not materialized in others stages of the cycle of management of the Plurianual Plan, being of difficult identification in the results presented in the annual reports of evaluation. Of this form, the main objective of the research is to investigate if in the integrated system of planning and federal budget the programs and the management of the Plurianual Plan are evaluated according to criteria of efficiency, effectiveness and continuous learning in the way to demonstrate and to quantify the social results of the governmental action. The research, classified as descriptive, methodological and applied had a qualitative boarding, using basically the techniques of bibliographical and documentary research for the attainment of the data. The treatment, the presentation and the analysis of the data had been made using the technique of Analysis of Content - AC. In the development of the research it was possible to collect elements that had exceeded the initial objectives. It was opted, then, for not discarding these findings, incorporating them it the study as a told additional contribution in the appendix form. This contribution consists of the formularization of a model of strategic management based in the integration of the methodology of the current system of planning and governmental budget with balanced scorecard (BSC) - management technology that objective to translate the strategy in action - consisting in factor of innovation of the process of evaluation and management of the public programs. This innovation corresponds to the synergy of the concepts of continuous learning, efficiency and effectiveness with the objectives of the programs, the strategic orientation of the public organization and the social demands. In result of this, the research was divided in two parts: the identification of the presence (or absence) of the concepts of effectiveness, efficiency and continuous learning in the evaluation of the programs of 2004/2007 PPA and the construction of model of strategic management of programs. For the first part they had been collected data in official and administrative documents. The result of the Analysis of Content corroborated the initial premise disclosing to an irregular and poor presence and of the concepts searched in the Annual Report of Evaluation of the PPA - exercise 2007, year base 2006. On the other hand, the technology of balanced scorecard demonstrated to be compatible with the system of planning and budget of the Federal Government, resulting in a model of Strategy Map and balanced scorecard to the management of the public programs.

**Key-words:** Public Administration; Strategic Management; Plurianual Plan; Programs Evaluation; Balanced Scorecard.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PPA 2004-2007: Adequação dos recursos orçamentários executados em 2006 .....	19
Gráfico 2 - PPA 2004-2007: Aspectos inadequados da concepção dos programas - exercício 2006 ....	20
Gráfico 3 – PPA 2004-2007: Viabilidade de alcance dos índices previstos - exercício 2006 .....	21
Gráfico 4 – PPA 2004-2007: Avaliação dos resultados obtidos em 2006 .....	22
Gráfico 5 – Presença do Critério Efetividade na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006 .....	74
Gráfico 6 – Presença do Critério Eficácia na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006.....	77
Gráfico 7 – Presença do Critério Eficiência na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006 .....	79
Gráfico 8 – Presença do Critério Aprendizado Contínuo na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006 .....	83
Gráfico 9 – Presença dos Critérios da efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006 .....	86
Gráfico 10 – Análise pela Moda - Critérios mais freqüentes na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006 .....	87

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões do Estado antes da crise dos anos.....	29
Quadro 2 – Dimensões das dez escolas do pensamento estratégico .....	44
Quadro 3 – Delineamento da pesquisa em função dos objetivos .....	56
Quadro 4 – Critérios de classificação dos Programas do PPA 2004/2007 .....	66
Quadro 5 – Grade para Análise de Conteúdo do PPA 2004/2007 .....	67
Quadro 6 – PPA 2004/2007 - Objetivo e indicadores do Programa Atenção Básica em Saúde .....	105
Quadro 7 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectiva da Efetividade.....	108
Quadro 8 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectivas da Eficácia e Eficiência.....	109
Quadro 9 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectivas do Aprendizado Contínuo.....	110

## LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Cadeia agente-principal no Município .....	34
Diagrama 2 – Processo integrado de planejamento e orçamento .....	36
Diagrama 3 – Modelo Integrado Plano / Orçamento / Execução / Avaliação.....	37
Diagrama 4 - Os cinco P's da estratégia .....	42
Diagrama 5 - As quatro perspectivas do <i>balanced scorecard</i> .....	48
Diagrama 6 - Princípios para a implementação da estratégia.....	50
Diagrama 7 – Estrutura da pesquisa .....	53
Diagrama 8 – Etapas de desenvolvimento de uma análise de conteúdo. ....	61
Diagrama 9 – Modelo de Avaliação do PPA 2004/2007 .....	69
Diagrama 10 – Base conceitual do modelo de gestão estratégica de programas .....	98
Diagrama 11 – Perspectivas do modelo de gestão estratégica de programas.....	99
Diagrama 12 – Estrutura do modelo de gestão estratégica de programas .....	100
Diagrama 13 – Gabarito de Mapa Estratégico para gestão de programas.....	103
Diagrama 14 – Matriz de gestão estratégica .....	104
Diagrama 15 – Mapa Estratégico do Programa Atenção Básica em Saúde .....	107

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AC – Análise de Conteúdo.

BSC – *Balanced Scorecard*.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

NGP – Nova Gestão Pública.

PPA – Plano Plurianual.

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1	Problema de pesquisa .....	14
1.2	Objetivos.....	14
1.2.1	Objetivo geral .....	14
1.2.2	Objetivos específicos .....	14
1.3	Construção de um modelo de gestão estratégica de programas .....	15
1.4	Justificativa.....	18
1.5	Metodologia.....	23
1.6	Estrutura da dissertação .....	24
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>25</b>
2.1	A administração pública .....	25
2.1.1	O modelo burocrático weberiano e o problema central da burocracia .....	26
2.1.2	Organizações pós-burocráticas: alternativas ao modelo burocrático .....	28
2.1.3	O controle social .....	32
2.1.4	Teoria da Agência.....	33
2.1.5	O processo integrado de planejamento e orçamento público .....	35
2.1.6	Avaliação de programas e os conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo .....	38
2.2	A gestão estratégica .....	41
2.3	Balanced scorecard e mapas estratégicos: colocando a estratégia em ação .....	47
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>53</b>
3.1	Métodos de procedimento .....	54
3.2	Classificação da pesquisa quanto à forma de abordagem do problema .....	55
3.3	Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos.....	55
3.4	Coleta de dados.....	57
3.5	Tratamento dos Dados .....	59
3.6	A Análise de Conteúdo.....	60
3.6.1	Pré-análise .....	61
3.6.2	Exploração do material .....	66
3.6.3	Tratamento dos resultados obtidos e interpretação.....	67
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>69</b>
4.1	Apresentação da análise de conteúdo .....	70
4.1.1	O critério da efetividade na avaliação do PPA 2004/2007 .....	73
4.1.2	O critério da eficácia na avaliação do PPA 2004/2007 .....	76
4.1.3	O critério da Eficiência na avaliação do PPA 2004/2007 .....	79
4.1.4	O critério de Aprendizado Contínuo na avaliação do PPA 2004/2007 .....	82
4.2	Resultados consolidados da Análise de Conteúdo .....	85
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>89</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE A - Modelo de gestão estratégica de programas .....</b>	<b>98</b>
	<b>APÊNDICE B – Classificação dos programas segundo a análise de conteúdo.....</b>	<b>111</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Ao mesmo tempo em que a burocracia estatal é apontada como entrave ao desenvolvimento do país os cidadãos tendem a exigir cada vez mais do Estado. Segundo lei fundamental da economia, as necessidades humanas são infinitas, mas os recursos econômicos para atendê-las são escassos. No âmbito do Estado, se o governo é ineficiente, os recursos econômicos se tornam ainda mais escassos. Em virtude disso, o principal propósito das reformas administrativas tem sido o de assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 1993; OSBORNE E GAEBLER, 1994; SPINK, 1998; MATIAS-PEREIRA, 2002; MOORE, 2002).

No Brasil, o processo integrado de planejamento e orçamento público configura-se como um desses mecanismos e tem o Plano Plurianual (PPA), que sintetiza os esforços de planejamento de toda a administração pública e orienta a elaboração dos demais planos e programas do governo (GIACOMONI, 2007), como principal instrumento de gestão. Nele, o plano de governo do agente político legitimamente eleito é transformado em orientação estratégica e detalhado em programas, ações, projetos e atividades.

Esse enfoque estratégico ganhou impulso no setor público a partir do PPA 2000-2003, denominado Programa Avança Brasil, quando, segundo Nader (2005), foi introduzido na administração pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão composto pelas atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do plano plurianual com o propósito de orientar o gasto público por resultados para a sociedade, buscando desenvolver uma cultura de controles gerenciais e de avaliação em três dimensões da ação governamental: a efetividade, a eficácia e a eficiência. (BRASIL, 2004a).

Desde então, a referência a esses conceitos nos planos plurianuais tem se repetido. O Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004, que estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004/2007, declara expressamente a efetividade, a eficácia e a eficiência como critérios orientadores da gestão do Plano. (BRASIL, 2004b).

Essa orientação é reforçada no texto da lei n.º 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. O Art. 7º desta Lei afirma que: “A

gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.” (BRASIL, 2008).

A gestão pública orientada por resultados, por ser mais efetiva, democrática e transparente que o modelo burocrático baseado no comando e em controles, tem que lidar com processos mais complexos e inovadores com os quais possui pouca experiência. (BRASIL, 2004a).

Dessa forma, embora não mencionado explicitamente nas leis orçamentárias, o aprendizado contínuo também aparece como um critério fundamental no ciclo de gestão do Plano Plurianual. Isso porque, através de processos estruturados e da utilização de instrumentos adequados, esse modelo busca motivar a tomada de decisão e a correção de rumos em todas as etapas do ciclo.

Exemplo disso é a avaliação anual do PPA que abrange todos os programas e subsidia a revisão anual dos planos e a elaboração dos orçamentos anuais. A avaliação tem por finalidade, além de prestar contas à sociedade, auxiliar a tomada de decisão, aprimorar a concepção e a gestão do plano e dos programas e promover o aprendizado. (BRASIL, 2004a).

Porém, uma leitura preliminar dos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007 (BRASIL, 2007), que visa a subsidiar a aferição da capacidade do Governo Federal na implementação de seus programas, não revela claramente a presença dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo na gestão do plano e nos resultados dos programas. Pelo contrário, são frequentes as queixas dos gerentes contra os contingenciamentos orçamentários, a inadequação dos indicadores e a carência de recursos humanos, materiais e de infra-estrutura, apontados como as principais restrições que dificultam ou impedem a execução dos programas.

Isso indica que os critérios orientadores da gestão, elementos essenciais para viabilizar o alcance dos objetivos de governo e gerar resultados para a sociedade, estariam limitados somente à etapa de planejamento no ciclo de gestão do Plano Plurianual.

Dessa forma, a premissa fundamental desta dissertação é que a orientação da gestão pública pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, declarada vivamente no estágio de planejamento, além do aprendizado contínuo - inerente ao modelo utilizado, não se

materializa nas demais etapas do ciclo de gestão do Plano Plurianual, sendo de difícil identificação nos resultados apresentados nos relatórios anuais de avaliação.

### **1.1 Problema de pesquisa**

Assim, considerando a importância do processo de avaliação no ciclo de gestão do Plano Plurianual e lacunas observadas nos relatórios anuais de avaliação do PPA 2004/2007, a pesquisa foi conduzida no sentido de responder à seguinte pergunta:

*Os programas e a gestão do Plano Plurianual são avaliados segundo critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo de forma a demonstrar e quantificar os resultados sociais da ação governamental?*

### **1.2 Objetivos**

A fim de encontrar resposta ao problema de pesquisa os objetivos foram divididos em geral e específicos.

#### **1.2.1 Objetivo geral**

O objetivo principal deste estudo foi:

*Investigar se no sistema integrado de planejamento e orçamento federal os programas e a gestão do Plano Plurianual são avaliados segundo critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo de forma a demonstrar e quantificar os resultados sociais da ação governamental.*

#### **1.2.2 Objetivos específicos**

Como suporte para alcançar o objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e analisar no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006, referências explícitas que indiquem que a gestão do Plano Plurianual seguiu a orientação dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo.



- b) Identificar e analisar no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006, a presença ou ausência de elementos relativos aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, e aprendizado contínuo na gestão dos programas.
- c) Analisar se o desempenho e os resultados dos programas são traduzidos em indicadores sob as perspectivas da eficiência, da eficácia, da efetividade e do aprendizado contínuo.

### ***1.3 Construção de um modelo de gestão estratégica de programas***

No desenvolvimento da pesquisa foi possível colecionar elementos que, embora enriquecedores, ultrapassam os objetivos iniciais. Optou-se, no entanto, por não descartar esses achados, incorporando-os ao estudo como uma contribuição adicional relatada separadamente na forma de apêndice.

Essa contribuição consistiu na integração da metodologia do atual sistema de planejamento e orçamento governamental com o *balanced scorecard* (BSC) - tecnologia de gestão que objetiva traduzir a estratégia em ação – constituindo-se em fator de inovação do processo de avaliação e gerenciamento dos programas públicos. Esta inovação corresponde à sinergia dos conceitos de aprendizado contínuo, eficiência, eficácia e efetividade com os objetivos dos programas, a orientação estratégica da organização pública e as demandas sociais.

O modelo proposto no APÊNDICE A objetiva ser um instrumento de equilíbrio para o conflito entre política e administração - que para Weber (1999) constitui-se no problema central da burocracia, e reduzir a assimetria informacional – explicada pela teoria da agência. A utilização do *balanced scorecard* (BSC) é justificada por um novo modelo de gestão pública chamado de Nova Gestão Pública (NGP). Isso porque a principal característica dessa escola de pensamento é a introdução de modelos empresariais na administração pública. Ela também propõe a descentralização, utilização de critérios de eficiência e a orientação para clientes e resultados. (ARAGÃO, 1997).

Ocorre que a NGP apresentada como uma revolução na administração pública ainda não conseguiu suplantiar efetivamente o modelo burocrático. Ainda hoje persiste na administração pública o conflito entre uma burocracia lenta, cara e auto-referida (MATIAS-

PEREIRA, 2007) e o modelo de gestão pública de caráter empreendedor e gerencial. (MARTINS, 2006).

Uma questão fundamental enfrentada pela NGP para superar efetivamente o modelo burocrático é a dicotomia entre política e administração, considerada o problema central da burocracia para Max Weber (1999). A base desse conflito é a de quem controla a máquina burocrática existente. De um lado, políticos legitimamente eleitos com seu programa de governo. De outro, a burocracia, detentora de conhecimentos técnicos e domínio do funcionamento da máquina administrativa.

A maior parte dos problemas surge quando políticos e burocratas têm interesses próprios (PRZEWORSKI, 1998). Em um modelo equilibrado, os burocratas deveriam se engajar em ações de interesse coletivo, e não os seus próprios, enquanto os políticos eleitos deveriam fiscalizar a burocracia e prestar contas à sociedade.

Essa questão também pode ser abordada do ponto de vista da Teoria da Agência. Seu modelo básico pressupõe a relação contratual de dois atores, o *principal* e o *agente*. Sendo que o *principal* depende de uma ação ou informação que só o *agente* detém. O problema nesse tipo de relação surge com a assimetria de informação, quando um ator (*agente*) possui um nível de informação maior que o outro (*principal*).

Pode-se observar que na estrutura do Estado existe uma cadeia de *Agente-Principal* elementar, sendo que cada ator pode assumir ora o papel de *principal*, ora o de *agente*, dependendo do nível hierárquico da relação. Assim, o eleitor (*Principal*) delega, via eleição, ao Político (*agente*), a gestão da entidade como um todo. O político (*principal*) delega áreas da gestão da entidade a ministros ou secretários (*agente*). Estes, agora, delegam subáreas aos diretores que, finalmente, delegam funções aos servidores públicos. (SLOMSKI, 1999, 2005).

Não existe solução definitiva para a assimetria de informação, mas seus efeitos podem ser minimizados através de um sistema de recompensas, por exemplo. (SLOMSKI, 1999, 2005). Da mesma forma, a dicotomia entre política e administração, para Weber (1999), não teria uma solução definitiva, embora passível de equilíbrio através da atuação efetiva da liderança política. (MARTINS, 2006).

Têm-se assim três atores - sociedade, políticos e burocratas, com interesses próprios e nível de informação diferenciado. O pensamento estratégico pode ser utilizado para

equilibrar essa relação. Sabendo-se que estratégia pode ser definida com um plano (ANSOFF, 1993), ou uma posição almejada no futuro (PORTER, 1996), o alinhamento desses atores com uma estratégia deliberada pode ser um caminho possível, desde que se utilizem instrumentos adequados.

No modelo desenvolvido no APÊNDICE A, a estratégia na administração pública brasileira está representada no sistema integrado de planejamento e orçamento público e seu principal elemento é o programa - instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (BRASIL, 1999).

A exigência de indicadores de resultado, embora salutar, parece não ser suficiente para medir o desempenho dos programas. Se a gestão é orientada por três conceitos diferentes e complementares, não seria importante também medir o desempenho sob diferentes aspectos?

Essa questão já foi enfrentada no mundo empresarial. Kaplan e Norton (1997), baseados na observação de que os sistemas de mensuração baseados apenas em indicadores contábeis e financeiros não eram mais suficientes para as empresas da era da informação, desenvolveram o *Balanced Scorecard* – BSC. Esse sistema, ao mesmo tempo em que se mostrava eficaz como modelo de avaliação, revelou-se um excelente sistema de gestão estratégica capaz de: (1) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; (2) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; (3) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas e; (4) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

O BSC já vem sendo adaptado e utilizado na administração pública brasileira por organizações como a EMBRAPA (ARAÚJO, 2000; LIMA et. al., 2003) e o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2006a). No entanto, o que se vislumbra no modelo apresentado no APÊNDICE A é a possibilidade de utilização do BSC na gestão estratégica de programas. Pelas suas características, além de poder traduzir o desempenho dos programas em medidas de resultado (indicadores de fatos) e vetores de desempenho (indicadores de tendência), ele pode ter a capacidade de gerar o alinhamento estratégico necessário entre os atores políticos e burocratas com as reais demandas da sociedade.

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 155), “Estratégia é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos”. Para eles, essa cadeia de relações de causa e efeito comunica a

história, ou o significado, da estratégia da unidade de negócios ao restante da empresa. Por analogia, pode-se afirmar que no setor público uma cadeia de relações de causa e efeito pode comunicar a estratégia contida nos programas públicos a todo o governo e à sociedade.

Desse modo, a hipótese do modelo proposto no APÊNDICE A se apóia nas seguintes premissas:

- a) *Se o conflito entre política e administração é passível de equilíbrio através da atuação efetiva da liderança política (WEBER, 1999);*
- b) *Se a liderança política desempenha papel ativo na gestão da estratégia governamental;*
- c) *Se a estratégia governamental está representada nos programas do Plano Plurianual;*
- d) *Se a gestão do Plano Plurianual é orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2004b – Decreto n.º 5233/2004);*
- e) *Se o sistema de planejamento e orçamento público é compatível com a tecnologia do *balanced scorecard*;*
- f) *Se o *balanced scorecard* traduz a estratégia em um conjunto abrangente de medidas de resultado e desempenho que servem de base para a gestão estratégica que valoriza o aprendizado contínuo (KAPLAN e NORTON, 1999, 2000, 2004);*
- g) *Então, a integração do atual sistema de planejamento e orçamento público com a tecnologia do *balanced scorecard* possibilita a avaliação e o gerenciamento dos programas sob as perspectivas do aprendizado contínuo, da eficiência, da eficácia e da efetividade.*

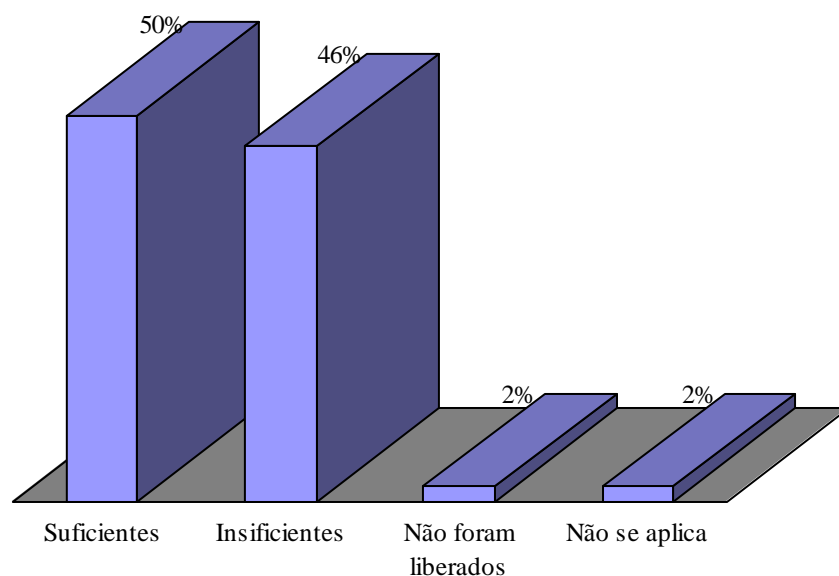
#### **1.4 Justificativa**

Do ponto de vista da administração pública são encontrados elementos justificadores para essa pesquisa no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006 (BRASIL, 2007). As respostas do conjunto de gerentes dos programas apontam para sérias dificuldades no gerenciamento dos programas e para a obtenção de resultados.

A leitura do Relatório, que visa a subsidiar a aferição da capacidade do Governo Federal na implementação de seus programas (BRASIL, 2007), revela a percepção dos

gerentes dos programas sobre as principais restrições que dificultam ou impedem a execução dos programas.

O Gráfico 1 demonstra que os recursos orçamentários executados em 2006, em relação às dotações autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), foram considerados suficientes por 50% dos gerentes de programa. Segundo o relatório são programas localizados principalmente no Ministério da Saúde, órgãos da Presidência e Ministério da Educação. Porém, para a outra quase metade dos programas os recursos executados no período foram considerados insuficientes.



**Gráfico 1 – PPA 2004-2007: Adequação dos recursos orçamentários executados em 2006**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

Esses números revelam o peso que o contingenciamento tem no desempenho dos programas e esse pode ser considerado como um aspecto político que interfere nos resultados da ação governamental. Porém, não é difícil verificar dificuldades gerenciais na condução das políticas públicas.

O Gráfico 2 permite uma abordagem sistêmica do desempenho dos programas em 2006, no que se refere à sua concepção, segundo a percepção das equipes gerenciais responsáveis pela condução dos programas e revela mais alguns fatores que prejudicam o desempenho do programa.

A definição dos indicadores se destaca como o motivo de maior frequência apontado para a inadequação do desenho dos programas. Foram indicadas como causa dessa inadequação a impropriedade dos indicadores frente ao objetivo do programa e as dificuldades de apuração dos mesmos (BRASIL, 2007).

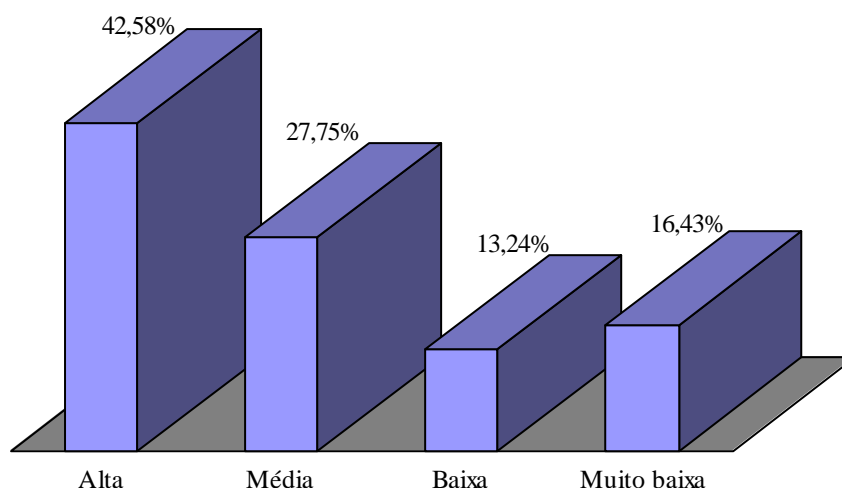


**Gráfico 2 - PPA 2004-2007: Aspectos inadequados da concepção dos programas - exercício 2006**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

Esse fato chama a atenção já que pela metodologia adotada na formulação do PPA a principal maneira de aferição dos resultados dos programas é o uso de indicadores que medem a evolução do problema e o alcance do objetivo estabelecido. Se esses já nascem com dificuldades, o ciclo da gestão é afetado como um todo.

O reflexo dessa situação é percebido no Gráfico 3 onde a viabilidade de alcance dos índices previstos para 2006 dos programas com indicadores é apontada como baixa e muito baixa por 29,75% dos gerentes enquanto 42,58% consideram alta a possibilidade de alcançar os índices. Essa situação é agravada porque enquanto 88% dos programas possuem indicadores definidos, apenas 62% desses indicadores foram apurados em 2006 (BRASIL, 2007).



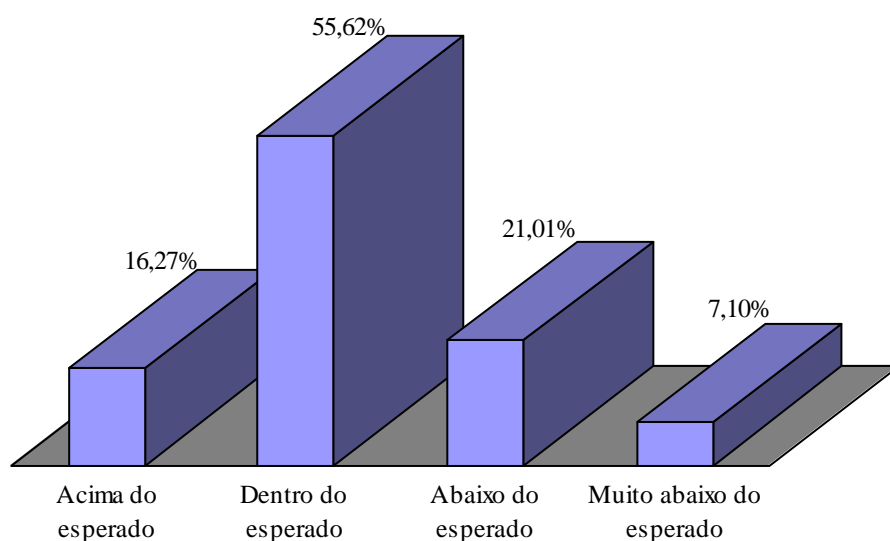
**Gráfico 3 – PPA 2004-2007: Viabilidade de alcance dos índices previstos - exercício 2006**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

Outros aspectos importantes encontrados na avaliação da gestão do PPA, vinculados ao critério da eficiência, referem-se à adequação e à disponibilidade de recursos materiais e de infra-estrutura para a implementação dos programas. Nesse aspecto, 51% dos gerentes apontaram uma deficiência ou inadequação tanto de recursos materiais quanto de infra-estrutura para a gestão dos programas.

Nesse mesmo sentido, caminham as respostas que dizem respeito à adequação e à disponibilidade de recursos humanos para a implementação dos programas. Porém, o nível de insatisfação é ainda maior. Nesse item, para 71% dos gerentes os recursos humanos disponíveis para o gerenciamento dos programas são inadequados ou insuficientes.

Todos esses aspectos do gerenciamento de programas avaliados pelo Governo Federal relativos ao exercício de 2006 são refletidos nos resultados da ação governamental. No Gráfico 4 se avaliam os resultados alcançados pelos programas em relação às expectativas iniciais. Para 16,27% os resultados foram acima do esperado. Porém, 28,11% dos gerentes tiveram seus objetivos frustrados com resultados abaixo ou muito abaixo do esperado.



**Gráfico 4 – PPA 2004-2007: Avaliação dos resultados obtidos em 2006**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2007 - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

Todos esses números apresentados no Relatório anual de avaliação do PPA 2004-2007 justificam o objetivo desta pesquisa, pois, de certa forma, revelam uma contradição entre o discurso da orientação da gestão pelos critérios da eficiência, eficácia e efetividade, com a prática. Apontam para importância do processo de decisão política e para a necessidade de melhoria da metodologia de gestão dos programas para que se alcancem os objetivos traçados.

Essa exploração inicial do relatório evidenciou a necessidade de uma pesquisa que buscasse uma leitura mais profunda para não só analisar a informação explícita no documento, como também para revelar informações importantes presentes de forma latente no relatório.

Considerando que a característica básica da Nova Gestão Pública é a introdução de modelos empresariais na administração pública (ARAGÃO, 1997; NADER, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2007), essa pesquisa, ao propor a adoção pelo setor público de uma ferramenta gerencial, o BSC, amplamente utilizada na administração de empresas para a implementação da estratégia, com resultados reconhecidos (KAPLAN e NORTON, 2004), pretende contribuir para o crescimento do campo de conhecimento da administração abrangido pela Nova Gestão Pública.



Da mesma forma, busca-se contribuir para a ampliação das pesquisas sobre a utilização da metodologia do BSC em organizações públicas, cuja presença na bibliografia sobre o método ainda é restrita, apresentando, ainda, como aspecto inovador a possibilidade de adaptação do BSC especificamente para a gestão dos programas governamentais.

Finalmente, essa pesquisa encontra respaldo nas demandas do cidadão por um Estado mais ágil que acompanhe a evolução da sociedade e não represente entrave ao seu desenvolvimento.

### **1.5 Metodologia**

A presente pesquisa, classificada como exploratória, descritiva, metodológica e aplicada teve uma abordagem qualitativa, utilizando fundamentalmente as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental como fonte dos dados.

Segundo Vergara (2005), da mesma forma que a hipótese, a suposição é uma antecipação da resposta ao problema, porém está mais associada a pesquisas qualitativas e não implica testagem. Nesse sentido, a pesquisa tem origem em duas suposições: (1) o atual sistema de avaliação do Plano Plurianual do Governo Federal deixa entender que a gestão dos programas no Plano Plurianual não está sendo orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo; (2) a tecnologia de gestão estratégica *balanced scorecard* (BSC) pode ser integrada ao sistema de planejamento e orçamento públicos da União como instrumento capaz de traduzir o desempenho dos programas em indicadores sob diferentes perspectivas e proporcionar o alinhamento estratégico entre os detentores de interesse (*stakeholders*) da ação governamental.

Em decorrência disso, a dissertação foi dividida em duas partes básicas: (1) a identificação da presença (ou ausência) dos conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo na avaliação dos programas do PPA 2004/2007 e; (2) a construção do modelo de gestão estratégica de programas baseado no BSC.

Para a primeira parte foram coletados dados em documentos oficiais (Leis, Decretos e Portarias) e administrativos (relatórios, manuais e orientações). Foram preteridas outras técnicas de coletas de dados, como entrevistas e questionários, em razão de se ter pretendido, exclusivamente, inferir a presença (ou ausência) dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo nos relatórios anuais de avaliação do PPA 2004/2007.

O conceito de aprendizado contínuo não é mencionado no Decreto n.º 5.233/2004, porém é citado no Plano de Gestão do PPA 2004/2007 (BRASIL, 2004a) como um dos resultados do processo de avaliação. Esse conceito foi incluído na pesquisa por ser inerente ao ciclo de gestão do Plano Plurianual.

O tratamento, a apresentação e a análise dos dados foram feitos utilizando a técnica de Análise de Conteúdo – AC que, baseado em Bardin (2006), é a mais indicada para pesquisa documental e qualitativa. Não houve tratamento estatístico dos dados, embora tenha sido usada a estatística descritiva para a organização dos resultados.

A construção do modelo proposto foi conduzida com base em fontes bibliográficas, principalmente Kaplan e Norton (1997; 2000; 2004 e 2006). O exemplo de aplicação do modelo foi elaborado a partir de dados extraídos de documentos do programa Assistência Básica em Saúde (Saúde da Família).

### ***1.6 Estrutura da dissertação***

A dissertação foi estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo trata-se da Introdução da pesquisa, onde é apresentado o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, as premissas do modelo e a justificativa. No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico sobre o qual a pesquisa se apóia. O referencial está estruturado em três vetores: (1) a gestão pública, que faz um tratamento crítico do modelo racional-legal de Max Weber aos modelos pós-burocráticos de gestão, a Teoria da Agência, os principais elementos do sistema de planejamento e orçamento públicos e os conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo; (2) as diferentes abordagens do pensamento estratégico e; (3) a metodologia do *balanced scorecard* e sua adaptação para o setor público. No terceiro capítulo são descritos os procedimentos metodológicos. Os resultados da pesquisa são apresentados e analisados no quarto capítulo. O quinto capítulo traz as considerações finais, os principais resultados da pesquisa, suas contribuições e limitações, bem como sugestões para futuras pesquisas. No APÊNDICE A é apresentado o Modelo de Gestão Estratégica de Programas como uma contribuição adicional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa está estruturado em três vetores básicos: a administração pública, o pensamento estratégico e o *balanced scorecard* - BSC.

O segmento sobre a administração pública discorre sobre o modelo racional-legal de Max Weber, os modelos pós-burocráticos de gestão e a evolução da administração pública brasileira à luz desses modelos. Aborda ainda o processo de planejamento e orçamento do setor público e o modelo de gestão de programas vigente no poder público federal. Transversalmente, são analisados os fatores de poder e política na gestão pública, principalmente a dicotomia entre política e administração (MARTINS, 2006; WEBER, 1999), a Teoria da Agência (FAMA e JENSEN, 1983; FONTES FILHO, 2003; PRZWORSKI, 1998; SLOMSKI, 1999, 2005) e o processo de decisão política (LINDBLOM, 1981).

O segmento da gestão estratégica tem como esteio os princípios das dez escolas de estratégia identificadas na obra de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). Nesse segmento busca-se ampliar a compreensão dos conceitos de estratégia e da diferença entre planejamento estratégico e gestão estratégica, além de identificar e relacionar as escolas de estratégia mais próximas às características da administração pública e aquelas mais adequadas para a gestão dos programas governamentais.

O último segmento trata dos fundamentos da metodologia do *balanced scorecard* (e seu complemento, os mapas estratégicos) desenvolvida por Kaplan e Norton (2000; 2004; 2006).

Na conclusão do capítulo é delineada a interligação entre os três segmentos abordados, estabelecendo as premissas para uma gestão estratégica de programas públicos baseada no *balanced scorecard*.

### 2.1 A administração pública

Este tópico refere-se às dificuldades encontradas após as reformas empreendidas na administração pública no sentido de superar um modelo burocrático auto referenciado por outro de características gerenciais. Para tanto, torna-se importante a compreensão da relação dicotômica entre política e administração e a assimetria informacional explicada pela Teoria da Agência.

Em seguida, o sistema integrado de planejamento e orçamento do Governo Federal é analisado, dando destaque ao ciclo de gestão do PPA, à avaliação dos programas e aos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo.

### **2.1.1 O modelo burocrático weberiano e o problema central da burocracia**

Em substituição às formas patrimonialistas de gestão a administração pública burocrática ganhou importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresentou-se como reação ao nepotismo e ao subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da revolução industrial (ARAGÃO, 1997).

Max Weber (1999, p. 139) considera a burocracia a melhor representação organizacional da dominação racional-legal, “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”. Um tipo de autoridade, baseado no conhecimento e nas normas. Essa forma de poder contrapunha-se à dominação tradicional, baseada no costume e nas tradições vigentes e à dominação carismática, baseada na veneração da santidade, do poder heróico, ou do caráter exemplar de uma pessoa.

Para Weber (1978, p. 19) “O tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático. Somente o chefe supremo da organização ocupa sua posição de autoridade em virtude de apropriação, eleição ou designação para a sucessão”. Ele considera que a experiência tende a mostrar universalmente que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa – ou seja, o tipo monocrático de burocracia – é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência. Consistindo, formalmente, no mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos.

Para sua análise da burocracia Max Weber utilizou um instrumento conceptual chamado por ele de ‘tipo ideal’. Lallement (2003) esclarece que para analisar as ações sociais, o sociólogo pode criar categorias, quadros mentais que não são representações exatas do mundo, mas que acentuam deliberadamente certos traços necessários para a condução da pesquisa. Assim, o tipo ideal não reflete o real, mas facilita a análise dos seus componentes. É um meio de elaborar hipóteses, de tornar a linguagem mais clara. É, também, um instrumento

de pesquisa puramente lógico, não configurando um fim em si mesmo. Desse modo, não existe uma burocracia pura. Porém, o conceito ideal típico de burocracia permite distinguir as tendências próprias desta forma de organização.

Ocorre que o tipo ideal de burocracia desenvolvido por Max Weber foi tomado erroneamente como um modelo típico de organização burocrática. Com maior ênfase no setor público houve um espelhamento no tipo ideal de burocracia desenvolvido por Weber. Nesse compasso, Aragão (1997) ressalta a incompreensão, por parte de alguns dos intérpretes de Max Weber, de sua posição e de seus pressupostos. Esses intérpretes insistem em considerar o tipo ideal além de suas limitações, impondo-o como solução para a organização da máquina burocrática estatal, independentemente das condições a que a mesma está submetida.

Ignoram que o tipo ideal não precisa identificar-se com a realidade no sentido em que exprima a verdade “autêntica” desta. O tipo ideal, ao contrário, nos afasta dela por sua própria irreabilidade, para melhor dominá-la intelectual e cientificamente, embora de maneira necessariamente fragmentária (FREUND, 1987).

Parte das tentativas de substituir a administração pública burocrática por uma administração pública com características gerenciais vem dessa interpretação equivocada do tipo ideal de burocracia de Max Weber. Inclusive, algumas características das teorias pós-burocráticas podem ser simplesmente entendidas como atualização, ou adequação do tipo ideal de Max Weber aos tempos atuais. O cerne da burocracia continua intacto. “[...] embora muitos se queixem dos ‘pecados da burocracia’, seria ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado, em qualquer setor, sem a presença de funcionários trabalhando em seus cargos” (WEBER, 1978, p. 25).

Martins (2006) entende que o problema epistemológico da burocracia, do qual Weber é, ainda hoje, vítima, é que a burocracia, enquanto fenômeno de poder, independe de uma organização burocrática típica.

Nesse mesmo sentido, Bresser-Pereira e Prestes-Mota (1986), ressaltam o equívoco dos sociólogos das organizações e dos administradores ao tentar conceituar a burocracia a partir da organização burocrática, porque, antes de tudo, burocracia é poder. A questão principal é sempre a de quem controla a máquina burocrática existente. Nesse sentido, esse controle apresenta sempre limitações para os que não são profissionais. De maneira geral, o

funcionário profissional escapa muito mais facilmente a essas limitações do que seu superior nominal, o ministro de gabinete, que não é profissional. (WEBER, 1978).

Reforçando esse raciocínio de que o problema central da burocracia não é organizacional ou administrativo, mas político, Martins (2006) apresenta um ponto que é considerado fundamental nessa pesquisa e deve ser compreendido quando se pretende implementar alguma inovação ou “desburocratização”, no sentido de simplificação, na administração pública:

No nível político, **a sociologia política de Weber aceita o conflito entre política e administração**, razão substantiva e instrumental, fatos e valores, **como insolúvel, embora passível de equilíbrio mediante o exercício efetivo da liderança política**. [...] A democracia de massas impõe, ao contrário da democracia direta, que os governados influenciem as decisões executivas de seus governantes por meio da representação política. Fundamentalmente, a sociologia política de Weber põe em evidência os riscos da desintegração entre política e administração, processo de inversão da racionalidade burocrática, cuja tendência ao absolutismo burocrático ameaça a legitimidade do estado. (MARTINS, 2006, p. 4-5, grifo nosso).

A compreensão de que o problema da burocracia é muito mais um fator ligado às relações de poder e política, do que uma disfunção organizacional pode facilitar o gerenciamento de processos de mudança na administração pública.

A partir dos argumentos apresentados nesse tópico, a substituição total do modelo burocrático, por outro qualquer, exigiria que esse, necessariamente, apresentasse uma solução para a dicotomia política/administração. Do ponto de vista de Max Weber, podendo ser considerado pessimista, haveria pouca possibilidade. Resta saber o que os modelos pós-burocráticos trouxeram como alternativa.

### 2.1.2 Organizações pós-burocráticas: alternativas ao modelo burocrático

Antes da crise dos anos 70, a configuração do Estado estava consolidada em três dimensões básicas, conforme demonstrado no Quadro 1. A economia era influenciada até então pelo Keynesianismo, modalidade de intervenção do Estado na economia e propunha, entre outras políticas, solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal (SANDRONI, 1999). Na dimensão social, as políticas públicas eram orientadas pelo princípio do Estado de bem estar social (*Welfare State*), sistema econômico de livre mercado, mas com forte participação do Estado na promoção de benefícios sociais (SANDRONI, 1999), enquanto a administração pública seguia o modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1998).

Econômica	Social	administrativa
Keynesianismo.  Forte intervenção estatal na economia	Welfare State.  Produção de políticas públicas na área social	Modelo burocrático weberiano.  Funcionamento interno do Estado. Impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental.

**Quadro 1 - Dimensões do Estado antes da crise dos anos**

Fonte: Adaptado de Abrucio (1998)

A crise foi reflexo do que ficou conhecido como “choque do petróleo”, que ocorreu duas vezes na década de 70. O primeiro choque do petróleo aconteceu entre 1973 e 1974 quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, fundada em 1960, fazendo-se valer do aumento da demanda, que excedia a oferta, quadruplicou o preço do barril de petróleo. Em 1979 houve um segundo choque do petróleo. O efeito da crise nessa década foi que os países industrializados sofreram forte pressão inflacionária. Governos e bancos aumentaram as taxas de juros, o que agravou o problema do endividamento dos países em desenvolvimento (GREMAUD, 1996).

Na busca de superação da crise, os países começaram a operar reformas, ora chamadas de reformas do Estado, ora chamadas de reformas administrativas. O objetivo quase sempre era superar o modelo burocrático weberiano. Começaram a surgir então os modelos chamados pós-burocráticos.

Um desses modelos pós-burocráticos foi denominado neoliberal. Perguntas como para que servem as burocracias ou se são elas eficientes são priorizadas pelos neoliberais, que propõem um modelo de administração pública baseado na lógica de mercado, com inspiração na filosofia liberal de Adam Smith. Suas idéias estão bem representadas nas construções teóricas da chamada Escola da Escolha Pública (*Public Choice*). Essa linha de pensamento teve maior força na década de 80. Seus teóricos utilizam conceitos como utilidade, eficiência econômica e maximização, analisando a relação que entendem simbiótica entre políticos e burocracias. (ARAGÃO, 1997).

O neoliberalismo radicaliza a visão de que a burocracia é perniciosa, enfatizando que os burocratas procuram maximizar seus interesses e utilidades, como qualquer agente econômico. Essa visão da inexorabilidade da ineficiência burocrática acaba por entender que a burocracia opera sempre na produção de uma quantidade de serviços menor do que a esperada pelo Legislativo, não importando o sistema de incentivos a que está submetida. (ARAGÃO, 1997, p. 113).

Em oposição à escola da Escolha Pública, apareceu, ainda nos anos 80, uma outra corrente, desta feita com uma visão gerencial. Baseava-se na introdução, na administração pública, de modelos empresariais, tendo como principais características: a orientação para clientes e resultados; flexibilidade; competitividade administrada; descentralização; Estado atuante, em contraposição à visão liberal; orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial); estruturas horizontalizadas; agências regulatórias independentes; contrato de gestão. Representou uma alternativa crítica ao modo de gestão pública tradicional e, também, ao modelo neoliberal, pois, ao contrário deste, preconiza a existência de um Estado atuante, embora orientado por critérios de eficiência empresarial. (ARAGÃO, 1997).

Também conhecido como Nova Gestão Pública, esse modelo foi introduzido na administração pública brasileira durante a reforma administrativa desencadeada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Sua justificativa foi formulada por Bresser Pereira:

Na medida em que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7-8).

Aqui, é retomada a discussão sobre a substituição do modelo burocrático pelo gerencial. Martins (2006) lembra que a organização pós-burocrática tem sido colocada como uma promessa de felicidade organizacional, de liberação dos efeitos da burocracia sobre as pessoas e a sociedade, porque sua formatação organizacional seria, ou poderia ser diferente da aludida por Weber (1999).

No entanto, vale lembrar, que essa discussão pode estar baseada no falso pressuposto de que o problema da burocracia é exclusivamente organizacional, ignorando os aspectos de política e poder.

O fato de o modelo gerencial, representado pela NGP ainda não ter apresentado resposta ao problema central da burocracia, possibilitando a integração da política com a administração, não pode invalidar as melhorias organizacionais que a implementação de modelos de gestão importados do mundo empresarial proporciona à administração pública. O que se pretende ressaltar aqui é que a consciência da existência dessa dicotomia e a



observância dos aspectos de poder envolvidos na relação dos agentes públicos são fundamentais para o exercício efetivo da liderança política e o equilíbrio entre as forças conflituosas.

A liderança política é fundamental para a gestão dos programas. É através dela que, recorrendo a Weber (1999), se deve buscar o equilíbrio entre política e administração. Ela é necessária para enfrentar as pressões políticas, externas e internas, seja por parte dos aliados para a ocupação da administração com critérios políticos seja por parte da administração, que detém o poder do conhecimento técnico, na usurpação da função política.

Segundo Hersey & Blanchard (1986, p. 134), “uma das características da liderança é que os líderes exercem poder”. Quando as pessoas levam outros a realizar um determinado trabalho em virtude de sua posição na organização exerce poder de posição. Por outro lado as pessoas que derivam seu poder dos seus subordinados têm poder pessoal. O poder de posição flui de cima para baixo. O poder pessoal vem de baixo, vem dos subordinados. (HERSEY & BLANCHARD, 1986).

O ideal seria que o líder detivesse os dois tipos de poder. Porém, isso nem sempre é possível. Obviamente um político eleito detém o poder de posto. Seu poder é legitimado pelas urnas. Isso, no entanto, não é o suficiente para a maximização dos resultados do programa com o qual foi eleito. O líder deve também buscar desenvolver o poder pessoal na medida em que isso significa que as pessoas estariam dispostas a seguir o líder vendo nos objetivos dele a satisfação dos seus próprios objetivos. Ocorre que “o poder pessoal é um fenômeno do dia-a-dia: pode ser ganho e perdido” (HERSEY & BLANCHARD, 1986).

Lindblom (1981) ao analisar o processo de decisão política chega a questionar a importância da análise técnica e se ela não passa de um verniz que suaviza a aparência dos conflitos, solucionados por meio de poder - a votação, a barganha política, a manipulação, e até mesmo a força das armas. Para ele as atitudes do homem comum a respeito do processo de decisão política são conflituosas:

“De um lado, as pessoas querem que a política se baseie em ampla informação, e seja bem analisada. De outro, preferem que o processo decisório seja democrático - portanto, político. Em outras palavras, de um lado querem que a política seja mais científica, e de outro que não deixe de ser 'política'”. (LINDBLOM, 1981, p. 14).

Reconhecer a presença da dicotomia entre burocracia e administração (MARTINS, 2000; WEBER, 1999), ou identificar em que medida os fatos, a razão, a discussão racional e a

análise comparecem no processo decisório político (LINDBLOM, 1981), especialmente na condução dos programas públicos, é um fator importante na condução dessa pesquisa.

### **2.1.3 O controle social**

A cultura do controle social no Brasil ganhou impulso, principalmente, a partir da reforma gerencial do aparelho do Estado em 1995. Parte da tentativa de substituição de uma administração burocrática auto-referente por uma administração pública gerencial orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados.

O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 36).

Nessa mesma direção Matias-Pereira (2002) entende que o principal propósito da reforma gerencial é o de assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública. Acrescenta, também, a necessidade de tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade. Para ele “[...] a questão da transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia, bem como de legitimação do esforço de modernização da administração pública, especialmente nas questões que envolvem os resultados e a responsabilidade dos funcionários”. (MATIAS-PEREIRA, 2002, p.7).

Em virtude dessa mudança de paradigma de uma administração pública burocrática voltada para o processo e seus próprios interesses para uma administração pública gerencial em que o foco passa a ser o cidadão, evidentemente o controle social passa a ser um fator de elevada importância na gestão estratégica da organização. Assim, a comunicação institucional passa a ser um elemento de ligação entre o Estado e a sociedade, permitindo a esta maior conhecimento das atividades que o Estado empreende para atender às suas demandas, a relevância dessas medidas e a efetividade dos resultados obtidos.

Elemento presente no ordenamento jurídico do país, o controle social pode apresentar, no entanto, características negativas a uma gestão estratégica. A disfuncionalidade mais importante que acomete o sistema de controle social, principalmente quando ele é exercido por conselhos representativos da sociedade, é a ocupação desses conselhos por

membros de partidos políticos. Então, os interesses defendidos não são mais os da sociedade e sim, de grupos políticos que podem até inviabilizar a execução de um programa.

Outro risco que se corre é a utilização do conceito de controle social para transferir para a sociedade as funções próprias do Estado. Nesse sentido Francisco Longo (2007) expressa sua preocupação ao ser questionado sobre o papel do controle social sobre a gestão:

Não podemos utilizar o controle social como mecanismo para eximir os governos de suas responsabilidades. [...] O que eu quero dizer é que o contrário de uma má representação política é uma boa representação política, e não a participação social. As democracias modernas são democracias representativas. Os mecanismos de transparência, de prestação de contas e de controle social são extremamente valiosos e importantes, mas não substituem os mecanismos básicos. No fundo, precisamos de bons representantes, de elites políticas de qualidade, de partidos políticos capazes de orientar as vocações para os governos. Temos de nos esforçar para construir isso, e não para substituir. (LONGO, 2007).

Uma gestão estratégica orientada para o cidadão não pode prescindir do controle social como referência de efetividade de suas ações. No entanto, o gestor deve ter o cuidado para, em virtude dessa orientação, não transferir responsabilidades da sua administração para a sociedade e muito menos ter a orientação estratégica de sua gestão prejudicada por influências partidárias nos conselhos sociais.

A orientação da administração para as demandas e necessidades da sociedade deve, agora, ser comprovada através da avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos. Aqui, também se verifica o risco da separação entre o planejamento e a execução. Como foi observado por Costa e Castanhar (2003, p. 970), “Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca de melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação”. Esse desencontro entre o que foi planejado e os resultados obtidos gera descrédito da sociedade em relação ao sistema de planejamento-orçamento do Estado o que contraria o modelo da administração pública gerencial que tem o foco principal no atendimento dos interesses da sociedade.

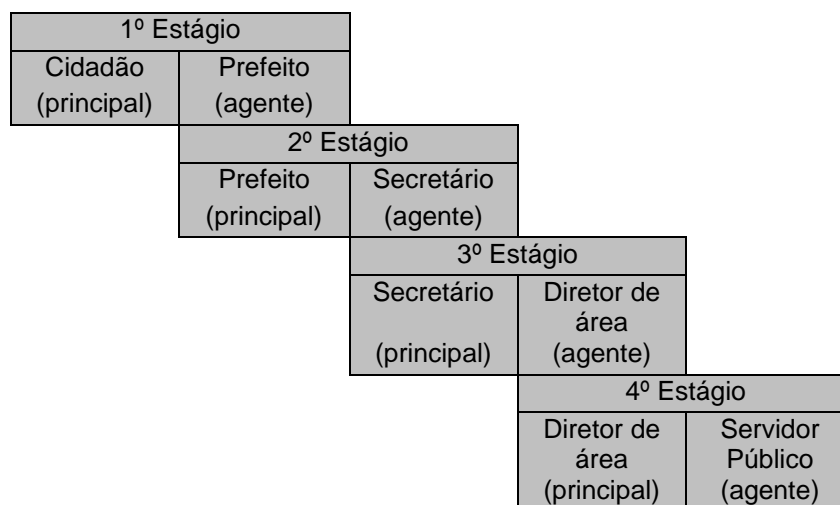
#### **2.1.4 Teoria da Agência**

Outra teoria que ajuda a entender a relação conflituosa na administração pública e também inclui o cidadão como ator, é a Teoria da Agência, que também dá suporte teórico a esta pesquisa.

A teoria da agência tem origem na separação entre propriedade e gestão e trata de problemas na relação entre proprietários e gestores. Isso surge pela possibilidade de o gestor (ou *agente*), dotado de interesses individuais, não perseguir os objetivos dispostos pelos proprietários, o *principal*, ou não empregar todo o esforço necessário que a condução do negócio exige. Em termos econômicos ambos os atores buscariam maximizar seus interesses. Assim, o *agente* nem sempre agiria no interesse do *principal*, devendo este, buscar limitar interesses divergentes aos seus oferecendo incentivos apropriados para o *agente*. A vantagem do *agente* decorre da assimetria de informação, a posse, pelo *agente*, de um conjunto maior de informações dos requisitos e resultados das atividades desenvolvidas no relacionamento que o *principal*. (FONTES FILHO, 2003).

No setor público também se verifica esse problema (FONTES FILHO, 2003; PRZEWORSKI, 1998; SLOMSKI, 1999, 2005). Ele pode ocorrer na captura do poder político pelo tecnocrata, o que nos remete novamente à relação dicotômica entre política e burocracia de que Weber (1999). Para Slomski (1999, 2005), a assimetria informacional ocorre em diferentes estágios no serviço público. O autor exemplifica essa situação através da cadeia Agente-Principal, ilustrada no Diagrama 1, em um município.

Na democracia representativa, o cidadão delega, via eleição, a gestão da entidade como um todo ao representante eleito, no exemplo, um município. O governante, incapaz de administrar diretamente todos os órgãos, delega essa tarefa a ministros ou secretários. Estes, por sua vez, necessitam dividir a gestão do órgão, e delegam subáreas a diretores que, por fim, delegarão funções aos servidores públicos.



**Diagrama 1 – Cadeia agente-principal no Município**

Fonte: Slomski (2005, p. 33).

Como previsto pela teoria da agência, em cada um desses estágios os atores têm interesses próprios. Ao mesmo tempo em que para os governantes a existência da organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores em outros níveis e para os servidores públicos, o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhe expandir o poder, os relacionamentos e mesmo a visibilidade política. (FONTES FILHO, 2003).

O que pode ser feito para que o cidadão, o principal no 1º estágio, também tenha seus interesses maximizados tendo em vista a assimetria informacional? No mesmo sentido dos objetivos dessa pesquisa, Fama e Jensen (1983) propõem que os problemas de agência possam ser controlados por meio de sistemas de decisão. A base para a construção de um modelo que busque reduzir essa assimetria da informação é o sistema integrado de planejamento e orçamento públicos da União.

### **2.1.5 O processo integrado de planejamento e orçamento público**

Diversos autores ressaltam a importância do planejamento na administração pública. Para Matias Pereira (2007), o planejamento é um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. Visa criar as condições necessárias para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos.

No setor público o instrumento mais importante aplicado na busca por eficiência é o processo integrado de planejamento e orçamento. Nele, o Plano Plurianual (PPA), que organiza a atuação governamental em programas, é um dos instrumentos de planejamento estabelecidos pela Constituição Federal, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e tem o propósito de inserir na administração pública a orientação do gasto para resultados na sociedade.

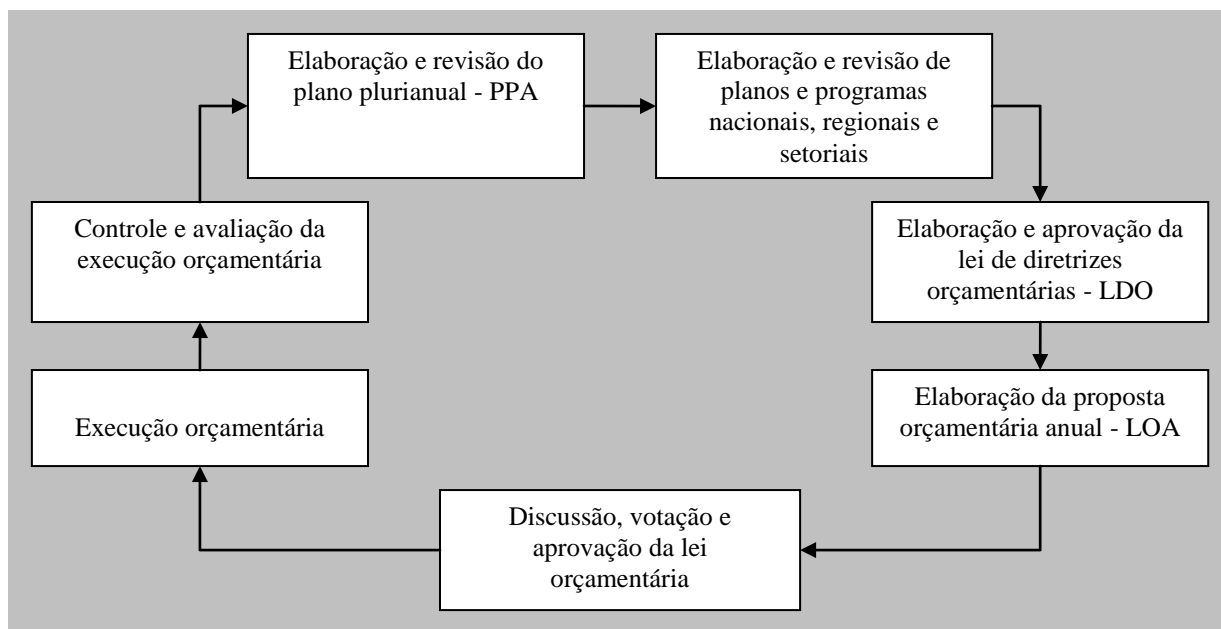
Para Giacomoni (2007) a integração entre plano plurianual e orçamento anual é explicitada por meio do papel cumprido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias que, além da função de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca do Plano Plurianual as prioridades e as metas a serem executadas no orçamento anual. O Diagrama 2 busca representar esse processo.

A Portaria nº 42, de abril de 1999 (BRASIL, 1999), editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) trouxe novas e mais simples normas para a classificação das

contas públicas. Esse modelo estabeleceu a organização de programas e ações em torno da solução de problemas ou atendimento de demandas específicas da sociedade, com estruturas idênticas no plano e nos orçamentos (NADER, 2005).

Para Cruz (2006) os programas são desdobramentos das funções básicas do governo, representam os meios e instrumentos de ação e geralmente representam os produtos finais da ação governamental. Devem expressar o resultado desejado sobre o público-alvo, manter alinhamento estratégico com os macro-objetivos do governo, ser passível de mensuração por um indicador que exiba os resultados alcançados e ser compatível com os recursos disponíveis. “A existência de um programa decorre da existência de problema, oportunidade ou demanda que ele tem por objetivo solucionar ou atender.” (CRUZ, 2006, p. 173).

Segundo Nader (2005) o novo modelo de gestão das ações governamentais do Governo Federal (Diagrama 2), foi baseado na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Nesse novo modelo de planejamento e orçamentação, o programa passou a ser o elemento de ligação entre o futuro desejado e programado e as decisões de curto prazo da programação orçamentária e financeira.



**Diagrama 2 – Processo integrado de planejamento e orçamento**

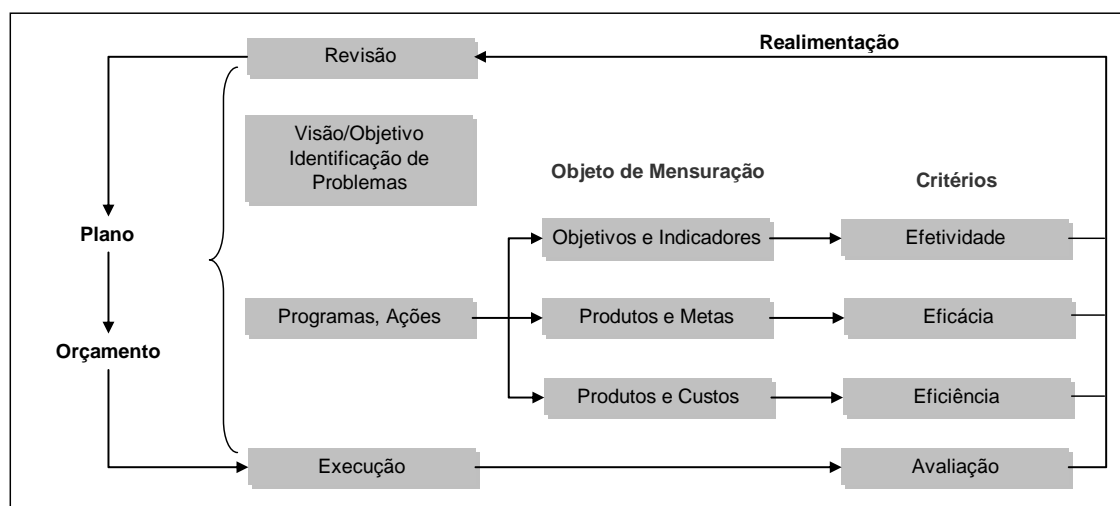
Fonte: Giacomoni (2007, p. 209)

A implantação da metodologia de gestão do PPA 2000-20003, denominado Programa Avança Brasil, introduziu na administração pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação, e revisão dos programas e do plano plurianual. Essa metodologia vem sendo aperfeiçoada desde então, porém a essência conceitual e metodológica permanece no formato atual". (NADER, 2005, p. 3).

O PPA 2004/2007 manteve o modelo do ciclo de gestão introduzido no programa Avança Brasil. Para os objetivos desta pesquisa é importante conhecer esse modelo, já que a avaliação ocupa um espaço importante no sistema de planejamento e orçamento público.

Baseado no Plano de Gestão do PPA 2004/2007 elaborado pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2004a), o ciclo de gestão do Plano Plurianual visa alcançar os objetivos do governo. É composto por três processos fundamentais: (1) o monitoramento da execução; (2) a avaliação e; (3) a revisão dos programas. Esse ciclo é representado pelo Diagrama 3.

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA, o que permite análises para a identificação e superação das restrições.



**Diagrama 3 – Modelo Integrado Plano / Orçamento / Execução / Avaliação**

Fonte: Plano de Gestão do PPA 2004/2007 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004)

A avaliação dos resultados da implementação do Plano e seus programas é realizada ao final de cada exercício e compreende as atividades de aferição e análise dos resultados dos programas, à luz da orientação estratégica do governo.

O ciclo de gestão é completado com a revisão dos programas introduzindo as recomendações e corrigindo as falhas da programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, com sentido de aprimorar continuamente a ação do governo.

Verifica-se que no ciclo de gestão do plano, no que se refere à avaliação, a orientação pelos critérios de efetividade, eficácia e eficiência é ressaltada. Acrescenta-se, ainda, que o

conceito de aprendizado não deixa de estar presente no modelo de forma latente. Como o escopo dessa pesquisa é avaliação de programas, torna-se necessário dialogar com a literatura disponível sobre a questão.

### **2.1.6 Avaliação de programas e os conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo**

A busca de instrumentos que possibilitem maximizar os resultados sociais dos programas governamentais vem sendo objeto de interesse de muitos pesquisadores. O que medir, como medir, indicadores de desempenho e resultado. (ARAGÃO, 1997; CAVALCANTI e OTERO, 1997; COSTA e CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; GIACOMONI, 2007; MODELL, 2004; MODESTO, 2000).

Para Costa & Castanhar (2003), a avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas sociais pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados. Também fornece aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Seguindo nesse contexto, Cavalcanti e Otero (1997) afirmam que se deve inserir, com muita ênfase, a abordagem de avaliação de programas orientada para resultados, como componente fundamental de aferição da efetividade das ações do governo. Ressaltam também a importância do desenvolvimento de sistemas de mensuração de insumos, carga de trabalho, produtos, resultados, eficiência e produtividade, satisfação do beneficiário e do empregado, qualidade do serviço e rapidez de sua prestação. Já Modell (2004), tem dúvidas se essas medidas seriam bem adaptadas ao setor público.

Para Giacomoni (2007), o tipo de avaliação muda de acordo com os diferentes níveis organizacionais. Para ele, nos níveis superiores de governo as decisões são marcadas fortemente pela filosofia política predominante. Nesse nível os indicadores são em número reduzido e prevalecem aqueles ligados aos resultados econômicos. No plano intermediário a mensuração é feita com base no resultado dos programas. Os indicadores são as *metas* ou *produtos* estabelecidos na elaboração do orçamento. A avaliação deverá observar se aquelas metas ou produtos foram ou não alcançados. É uma medida da *eficácia* da instituição. Por fim, nos níveis executivos, a mensuração se dá no âmbito de Atividades e Projetos cujos



resultados, na maioria das vezes são *produtos intermediários* que concorrem para as metas dos Programas. É uma medição da *eficiência* da instituição.

Avançando, Faria (2005) apresenta um aspecto caro a esta pesquisa, relacionando o fator político à avaliação dos programas públicos. Para ele essa avaliação pode não se restringir apenas a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado. A avaliação também pode “ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático.” (FARIA, 2005, p. 100).

Com alguma variação, a literatura converge para três conceitos básicos orientadores dos processos de avaliação de políticas públicas. São eles: (1) a eficiência; (2) a eficácia e; (3) a efetividade. Foram esses os conceitos adotados como critérios de orientação estratégica da gestão do Plano Plurianual a partir do PPA 2004/2007, Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004. (BRASIL, 2004b):

Art. 1º A gestão do Plano Plurianual, para o quadriênio 2004-2007, orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, é constituída pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

Dessa forma, torna-se necessária a compreensão desses conceitos, que serão o fundamento do modelo proposto nesta pesquisa.

O mencionado decreto traz, em seu anexo (BRASIL, 2004b), a definição desses conceitos Assim, efetividade:

É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Eficácia:

É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

Eficiência:

É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

Embora haja pouca divergência acerca da definição desses conceitos, a literatura pode facilitar ainda mais sua compreensão. Para Aragão (1997, p.108), “[...] efetividade refere-se à relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos

pretendidos, sendo, muitas vezes, descrita como uma dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto)”.

Giacomoni (2007) e Aragão (1997) ligam a efetividade à performance externa da organização e relacionada ao grau com que os objetivos e as finalidades do governo são alcançados, medindo seu progresso.

É comum a confusão entre os conceitos de efetividade e eficácia. Uma forma de reduzir as dúvidas é verificar se o indicador aponta para impactos ou efeitos dos resultados do programa sobre a população ou público-alvo. (COSTA e CASTANHAR, 2003). Para esses autores a avaliação da efetividade busca identificar os efeitos do programa sobre uma população-alvo, recorrendo a mecanismos que permitam identificar relações causais entre as ações do programa e o resultado final obtido.

A eficácia, por sua vez, busca medir o grau de êxito do programa em relação ao alcance de metas previamente estabelecidas, considerando que as metas do programa referem-se aos produtos mais imediatos, ou concretos, que dele decorrem. (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Dos três conceitos, a eficiência está entre os mais debatidos em virtude de sua inserção no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2001) por intermédio da Emenda Constitucional n.º 19, como notado por Modesto (2000). Do ponto de vista da avaliação de programas este conceito está vinculado aos processos internos. Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação da eficiência, ou de processos, deve investigar de forma sistemática o desenvolvimento dos programas, a fim de medir sua cobertura, o grau com que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhar seus processos internos.

Soma-se a esses três conceitos o de aprendizado contínuo, elemento motriz do ciclo de gestão do Plano Plurianual.

A existência de uma capacitação adequada através de aprendizado contínuo é fundamental para o enfrentamento das mudanças nas organizações e na sociedade. (KAPLAN e NORTON, 2006; SENGE, 2006; TAKEUCHI e NONAKA, 2008).

Adota-se nessa pesquisa, como guia principal, o trabalho de Kaplan e Norton (1997), que consideram pessoal, tecnologia, cultura e liderança ativos intangíveis críticos que formam a infra-estrutura para a organização se desenvolver e gerar valor. Os objetivos estratégicos a

partir dessa perspectiva são vetores de resultados importantes para os processos internos, os clientes e os resultados financeiros.

Segundo Kaplan e Norton (1997) o aprendizado e o crescimento organizacionais tem origem em três fontes principais: pessoas, sistema e procedimentos organizacionais. Geralmente identificam-se nas organizações grandes lacunas entre as capacidades atuais das pessoas, sistemas e cultura, e o que será necessário para alcançar um desempenho inovador.

Assim, busca-se desenvolver nessa perspectiva: (1) capacidades dos funcionários; (2) capacidades dos sistemas de informação e; (3) motivação e alinhamento com a estratégia. (KAPLAN e NORTON, 1997). Também devem ser acrescentados nesse contexto de aprendizado aspectos da liderança política já discutidos. A inclusão desses temas no modelo de gestão de programas apresentado no APÊNDICE A visa justamente buscar resposta aos problemas de assimetria informacional e aos conflitos entre política e administração tratados nos tópicos anteriores desse capítulo.

## **2.2 A gestão estratégica**

Até onde é factível uma gestão estratégica no setor público? A resposta dependerá do entendimento que se tem de estratégia como conceito e da importância da gestão estratégica para sua implementação.

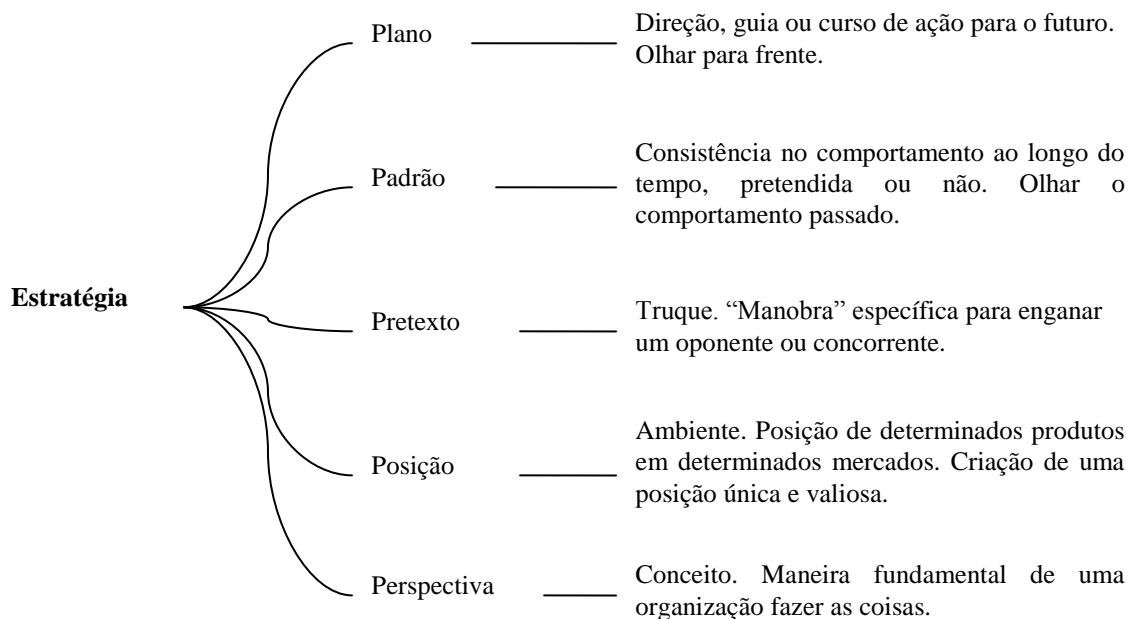
Comumente, estratégia é definida como um plano. “[...] o conjunto dos grandes propósitos, dos objetivos, das metas, das políticas e dos planos para concretizar uma situação futura desejada, considerando as oportunidades oferecidas pelo ambiente e os recursos da organização” (FERNANDES, 2005, p. 7).

Essa, no entanto, é considerada uma visão parcial da administração estratégica. Porter (1996), por exemplo, entende a estratégia como a criação de uma posição única e valiosa. *“If there were only one ideal position, there would be no need for strategy. Companies would face a simple imperative – win the race to discover and preempt it. The essence of strategic positioning is to choose activities that are different from rivals.”* (PORTER, p. 68). Para o autor, a essência do posicionamento estratégico é a escolha de atividades diferentes dos concorrentes.

A estratégia pode ser entendida também como um padrão, uma consistência em comportamento ao longo do tempo, um processo contínuo e interativo que visa manter a organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente de modo a se transformar num modelo de gestão (CERTO e PETER, 1993).

Já Ansoff e McDonnell (1993) definem estratégia como um conjunto de regras de tomada de decisão que orientam o comportamento da organização.

Considerando que a estratégia é um termo geralmente definido de uma forma e freqüentemente utilizado de outra, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) consolidaram cinco definições fundamentais de estratégia, chamadas de os “cinco P’s” da estratégia. Como apresentado na Diagrama 4, para os autores, a estratégia pode ser definida como um plano, um padrão, um pretexto, uma posição ou uma perspectiva.



**Diagrama 4 - Os cinco P’s da estratégia**

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) contribuem também para a compreensão da estratégia como um processo contínuo. Como as organizações desenvolvem planos para seu futuro e também extraem padrões de seu passado, no primeiro caso observa-se a estratégia *pretendida*, no outro, a estratégia *realizada*. Nem sempre as estratégias pretendidas são realizadas. Aquelas intenções que foram plenamente realizadas podem ser chamadas de estratégias *deliberadas*. Porém, pode ocorrer de um padrão realizado não ter sido expressamente pretendido. Nesse caso encontra-se a chamada estratégia *emergente*. Assim,

poucas estratégias são puramente deliberadas, bem como poucas são totalmente emergentes. Uma significa aprendizado zero, a outra significa controle zero.

A estratégia como um plano é facilmente identificada no processo integrado de planejamento e orçamento do setor público através do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária (LOA). Tavares (2005) identificou esse aspecto e relacionou sua origem ao planejamento financeiro, que funciona como um sistema fechado. Apesar disso, há também um movimento crescente no sentido de dotar as organizações públicas de um planejamento estratégico formal (REZENDE & CASTOR, 2006).

No entanto, para o desenvolvimento de uma gestão estratégica é preciso ir além do planejamento estratégico, onde é maior a ênfase no desempenho do planejamento que no próprio desempenho da organização. “As estratégias não precisam ser deliberadas para serem eficazes. [...] as estratégias emergentes também podem ser eficazes, ao passo que muitas estratégias deliberadas implementadas com sucesso, mostraram ser desastrosas”. (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, p. 54).

Esse tópico é baseado na interpretação desses autores sobre as principais escolas do pensamento estratégico e as possíveis implicações de sua observação na administração pública. . O Quadro 2 relaciona essas dez escolas e a visão que cada uma delas tem do processo de estratégia. Dentre essas escolas, no âmbito desta pesquisa, destacam-se as escolas do planejamento, do poder, empreendedora, cognitiva, do aprendizado e cultural.

Por seu caráter legal e impositivo o processo de planejamento e orçamento, com uma influência marcante da escola de planejamento, não permite muita flexibilidade ao administrador público no atendimento às demandas da sociedade, que se tornam maiores e mais complexas (TROSA, 2001). A separação entre formulação e implementação da estratégia é visível, com vantagem para a primeira. Nesse caso estratégias emergentes acabam sendo descartadas devido a um engessamento da organização provocado por um planejamento formal e distante das demandas da sociedade.

<b>Escola</b>	<b>Visão</b>	<b>Fontes</b>	<b>Mensagem pretendida</b>	<b>palavras-chave</b>
Escola do <i>Design</i>	Formulação da estratégia como um processo de <i>concepção</i> .	Selznick (1957) e Andrews (1985)	Adequação	Congruência / encaixe, competência distintiva, SWOT, formulação / implementação
Escola do Planejamento	Formulação da estratégia como um processo <i>formal</i> .	Ansoff, (1965)	Formalizar	Programação, orçamentação, cenários
Escola do Posicionamento	Formulação da estratégia como um processo <i>analítico</i> .	Purdue (1970), Porter (1980, 1985)	Analisar	estratégia genérica, grupo estratégico, análise competitiva, portfólio, curva de experiência
Escola Empreendedora	Formulação da estratégia como um processo <i>visionário</i> .	Schumpeter (1950), Cole (1959) e outros em economia	Pressentir	Golpe ousado, visão, critério
Escola Cognitiva	Formulação da estratégia como um processo <i>mental</i> .	Simon (1947, 1957) e March e Simon (1958)	Enquadrar	Mapa, quadro, conceito, esquema, percepção, interpretação, racionalidade, estilo
Escola do Aprendizado	Formulação da estratégia como um processo <i>emergente</i> .	Lindblom (1959, 1968), Cyert e March (1963); Weick (1969); Quinn (1980); Prahalad e Hamel (início dos anos 90)	Aprender	Incrementalismo, estratégia, fazer sentido, espírito empreendedor, aventura, defensor, competência essencial
Escola do Poder	Formulação da estratégia como um processo de <i>negociação</i> .	Allison (1971); Pfeffer e Salancick (1978); Astley (1984)	Agarrar	Barganha, conflito, coalizão, interessados, jogo político, estratégia coletiva, rede aliança
Escola Cultural	Formulação da estratégia como um processo <i>coletivo</i> .	Rhenman e Normann (final dos anos 60 na Suécia)	Aglutinar	Valores, crenças, mitos, cultura, ideologia, simbolismo
Escola Ambiental	Formulação da estratégia como um processo <i>reativo</i> .	Hannan e Freeman (1977); Teóricos de contingência	Lutar	Adaptação, evolução, contingência, seleção, complexidade, nicho
Escola de Configuração	Formulação da estratégia como um processo de <i>transformação</i> .	Chandler (1962); grupo de McGill - Mintzberg, Miller, etc. (final dos anos 70); Miles e Snow (1978)	Integrar, Transformar	Configuração, arquétipo, período, estágio, ciclo de vida, transformação, revolução, reformulação, revitalização

**Quadro 2 – Dimensões das dez escolas do pensamento estratégico**

Fonte: Adaptado de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel. (2000, p. 259-264).

O desafio do gestor público deve ser buscar uma execução orçamentária mais eficiente, eficaz e efetiva (MATIAS-PEREIRA, 2007), se possível fazendo uso das estratégias emergentes na organização. A consistência da sua ação pode gerar padrões que acabarão por influenciar na elaboração do orçamento anual seguinte e, assim, conseguir uma aproximação maior entre o planejamento e a execução.

Para superar a fase de planejamento e efetivamente implementar sua orientação estratégica o gestor público deve ter consciência dessas variáveis da administração estratégica, pois poderá ter a necessidade de aplicar uma abordagem estratégica específica para alcançar os objetivos de cada programa.

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a estratégia a partir da perspectiva de poder macro consiste, em primeiro lugar, do gerenciamento da demanda de diferentes agentes – tanto internos quanto externos – e, em segundo lugar, de se fazer uso seletivo dos mesmos em benefício da organização.

Por outro lado, a estratégia pode se expressar fundamentalmente, por intermédio da visão do líder. Ou seja, uma representação mental de estratégia, criada ou ao menos expressa na cabeça do líder. “Essa visão serve como inspiração e também como um senso daquilo que precisa ser feito - uma idéia guia, se você preferir” (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, p. 98).

Isso, porém, depende do alinhamento dos ativos intangíveis à estratégia da liderança política. O que representa um grande desafio na administração pública. Para Kaplan e Norton (2004) os ativos intangíveis representam o capital humano, o capital da informação e o capital organizacional. Geralmente, esses ativos estão desconectados de qualquer tipo de estratégia.

A própria estratégia, quando se trata de pessoas, informação e cultura na organização pública deve ser pensada além da visão congeladora do planejamento estratégico. Nessa direção, duas escolas de estratégia podem ajudar na definição ou identificação da estratégia da organização pública.

A primeira, chamada de escola cognitiva, diz basicamente que é preciso compreender a mente humana, assim como o cérebro humano, para entender a formação da estratégia. Assim, ela é um processo cognitivo que tem lugar na mente do estrategista, emergindo como

perspectivas que dão forma à maneira como pela qual as pessoas lidam com informações vindas do ambiente (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000).

A segunda escola, e ainda mais importante, é a do aprendizado. Nessa escola observa-se a importância do conceito de estratégia emergente.

Ao contrário da estratégia deliberada que focaliza o controle – certificando-se de que as intenções gerenciais são realizadas em ação, a estratégia emergente focaliza o aprendizado. Assim, para essa escola “[...] as estratégias emergem quando as pessoas, algumas vezes atuando individualmente mas na maioria dos casos coletivamente, aprendem a respeito de uma situação tanto quanto a capacidade de sua organização de lidar com ela”. (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, p. 134). Nesse sentido, o processo de formação da estratégia pode receber contribuições de pessoas informadas de qualquer parte da organização.

Outra escola que também pode contribuir no processo de formação da estratégia na administração pública é a chamada escola cultural. Nela a estratégia é resultado de um processo de interação social, baseado nas crenças e nas interpretações comuns aos membros de uma organização (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000).

De fato, o político não pode de forma alguma ignorar a estrutura e a cultura da organização. O ideal é que busque compreendê-las e, se não for possível, utilizá-las a seu favor. Os criadores do *balanced scorecard* já identificaram que a estrutura é provavelmente o maior empecilho à mudança nas empresas. Para David Norton:

As empresas estão aceitando sua organização como ela é, pois existem razões para que seja assim, e há muita coisa boa nisso. Em vez de brincar com a estrutura, estão brincando com o sistema. Essas empresas estão definindo um processo de planejamento que se encaixa na organização existente, um sistema de incentivos que permeia a organização. Então, tudo sobre gestão de estratégia que observamos nessas companhias de sucesso – e escrevemos sobre isso - é basicamente uma maneira de se entranhar nas tradicionais estruturas de poder, de atravessar os silos e feudos, sem mudar nada. O alinhamento é realmente a abordagem da organização. (NORTON, 2007, p.107).

O gestor público deve ter a capacidade de compreender que uma alteração significativa na orientação estratégica da organização dificilmente se concretizará a partir de um esforço formal de planejamento. A resistência da burocracia ocorre justamente devido à imposição de um planejamento que não corresponde ao que realmente ocorre na organização.



O que as escolas, cognitiva, de aprendizado e cultural demonstram é que não pode haver uma separação entre formulação e implementação, entre pensar e agir. Um caminho para a gestão pública estratégica, principalmente em relação aos ativos intangíveis, é a identificação de padrões de comportamento que funcionam e o alinhamento da organização a essa estratégia.

### ***2.3 Balanced scorecard e mapas estratégicos: colocando a estratégia em ação***

Para Kaplan & Norton (2004), a estratégia de uma organização descreve como ela pretende gerar valor para seus clientes, acionistas e para a sociedade. Nesse sentido, se um órgão público adere a um modelo de gestão orientado para a geração de valor público para a sociedade, deve, então, pensar em uma forma de executar essa nova estratégia.

Grande parte do estudo da estratégia está focalizada em mudanças. (MINTZBERG, 2000). E a primeira tarefa da alta direção da organização focalizada na estratégia é tornar a necessidade de mudança em algo óbvio para todos. (KAPLAN & NORTON, 2000).

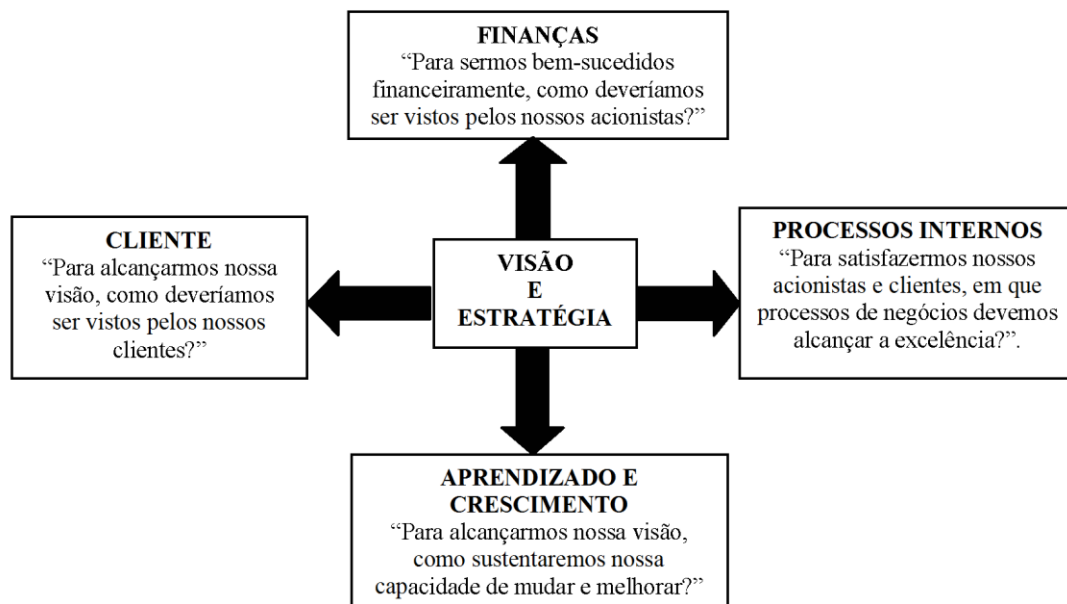
O conceito de *Balanced Scorecard* (BSC) é o de um sistema balanceado de mensurações. O BSC traduz a missão e a estratégia em objetivos e medidas, organizados em diferentes perspectivas. Cria uma estrutura e uma linguagem para a comunicação da missão e da estratégia, utilizando indicadores para informar aos funcionários vetores de sucesso atual e futuro. (KAPLAN E NORTON, 1997).

De acordo com Kaplan e Norton (2004, p. IX), logo que começou a ser aplicado, o BSC, ao mesmo tempo em que se mostrava eficaz como modelo de avaliação, revelou-se como um excelente sistema de gestão estratégica. As empresas pioneiras na implantação do BSC resumiam seu sucesso em duas palavras: *alinhamento* e *foco*. Isso porque o BSC permitiu que alinhassem todos os recursos organizacionais – equipes executivas, unidades de negócios, áreas de apoio, tecnologia da informação, recrutamento e treinamento de empregados – e que focassem intensamente a implementação da estratégia.

A afirmação clássica de Kaplan e Norton (2004) é que não é possível gerenciar o que não se pode medir. E, não se pode medir aquilo que não se consegue descrever. Para eles, a maioria das organizações não é bem sucedida na implantação da estratégia. Isso porque, sem uma descrição abrangente da estratégia, os executivos não podem divulgá-la com facilidade entre si e compartilhá-la com os funcionários. Sem o entendimento comum da estratégia, os

executivos são incapazes de promover o alinhamento em torno dela. E, sem alinhamento, os executivos não têm condições de implementar suas novas estratégias no novo ambiente de competição global, desregulamentação, soberania dos clientes, avanços tecnológicos e vantagem competitiva originada pelos ativos intangíveis, principalmente o capital humano e da informação.

Dessa forma, o *balanced Scorecard*, através do desdobramento da estratégia em indicadores e da sua distribuição equilibrada em quatro diferentes perspectivas, conforme Diagrama 5, oferece um excelente modelo para a descrição de estratégias que criam valor (KAPLAN & NORTON, 2004). São elas: (1) Perspectiva Financeira; (2) Perspectiva do Cliente; (3) Perspectiva dos Processos Internos e; (4) Perspectiva do Aprendizado e Crescimento. A seguir será analisada cada uma dessas perspectivas de acordo com as obras de Kaplan e Norton (1997; 2000; 2004).



**Diagrama 5 - As quatro perspectivas do *balanced scorecard***

Fonte: Kaplan e Norton, (1997, p. 10).

Na perspectiva financeira deve ser descrito como a organização pretende promover o crescimento de valor sustentável para os acionistas. Nessa perspectiva o BSC conserva as medidas financeiras valiosas para sintetizar as consequências econômicas de suas ações imediatas. Medidas de desempenho devem indicar se a estratégia da empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros.

A Perspectiva do Cliente é um elemento central da estratégia. Ela mede o sucesso com os clientes através de indicadores de resultado como satisfação, retenção e crescimento. Permite a identificação de segmentos de clientes e mercados nos quais a empresa competirá. Deve incluir medidas específicas das propostas de valor que a empresa oferecerá aos clientes nos segmentos-alvo.

Na perspectiva dos processos internos identificam-se os processos internos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência. Permite que a unidade de negócios ofereça propostas de valor capazes de atrair e reter clientes nos segmentos-alvo de mercado. Permite, também, a satisfação das expectativas de excelentes retornos financeiros por parte dos acionistas. As medidas nessa perspectiva estão voltadas para os processos internos que terão maior impacto na satisfação do cliente e na consecução dos objetivos financeiros da empresa.

Diferente de abordagens tradicionais para a medição do desempenho, nas quais se buscam monitorar e melhorar os processos existentes, a abordagem do BSC costuma resultar na identificação de processos inteiramente novos nos quais a empresa deve atingir a excelência.

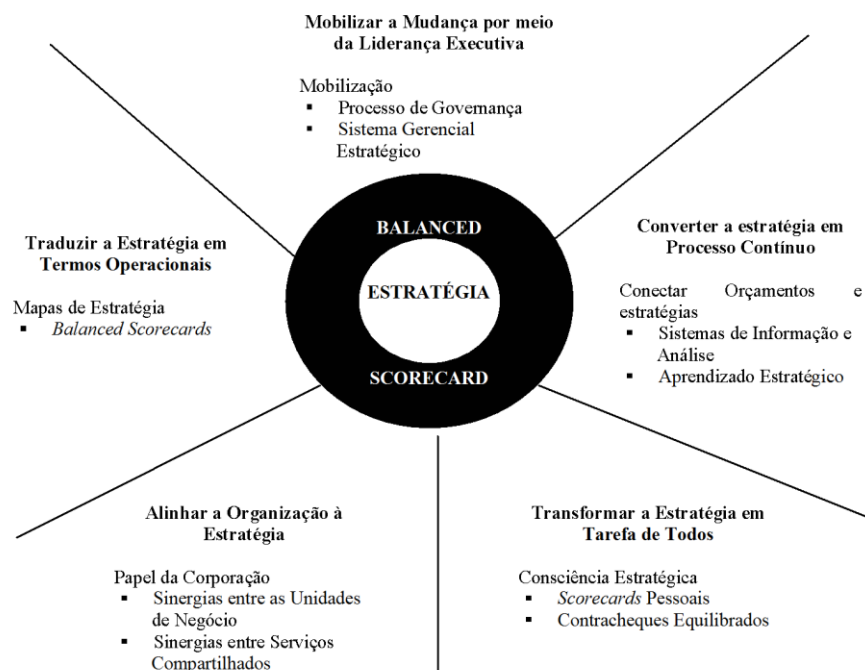
A perspectiva do aprendizado e crescimento identifica a infra-estrutura que a empresa deverá construir para gerar crescimento e melhoria em longo prazo. Nessa perspectiva são identificados os fatores mais críticos para o sucesso atual e futuro da empresa. Seus objetivos descrevem como pessoas, tecnologia e clima organizacional se conjugam para sustentar a estratégia e são indicadores de tendência para os processos internos, clientes e desempenho financeiro.

Os objetivos das quatro perspectivas estão interligados numa cadeia de relações de causa e efeito. Nela, o desenvolvimento e o alinhamento dos ativos intangíveis (aprendizado e crescimento) são indutores de melhorias no desempenho dos processos (processos internos), que, por sua vez, impulsionam o sucesso para os clientes e acionistas (financeiro).

Essa interligação dos objetivos em relações de causa e efeito nas quatro perspectivas do BSC levou a outra inovação tão importante quanto o *balanced scorecard* e um complemento a este. Um diagrama batizado de mapa estratégico. Em suma, mapas estratégicos são representações gráficas onde os objetivos das quatro perspectivas do BSC são interligados para descrever e visualizar a estratégia.

Assim, o mapa estratégico serve para descrever a lógica da estratégia para toda a organização. Mostra com clareza os objetivos dos processos internos críticos que criam valor para os clientes e para os acionistas, bem como os ativos intangíveis necessários para respaldá-los. Já o *balanced Scorecard* traduz os objetivos do mapa estratégico em indicadores e metas. (KAPLAN & NORTON, 2004).

Cinco princípios de gestão foram identificados por Kaplan e Norton (2006) como importantes para a implementação bem sucedida da estratégia (Diagrama 6): (1) mobilizar a mudança através da liderança executiva; (2) traduzir a estratégia em termos operacionais; (3) alinhar a organização com a estratégia; (4) motivar para transformar a estratégia em tarefa de todos e; (5) gerenciar para converter a estratégia em processo contínuo.



**Diagrama 6 - Princípios para a implementação da estratégia**

Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 19)

Deve-se ter algum cuidado com a utilização precipitada de ferramentas da administração de empresas automaticamente no setor público. Para Moore (2002), se no setor privado o objetivo do trabalho gerencial é claro - gerar lucro para os acionistas, no setor público isso não é tão claro e o que os gerentes precisam fazer para gerar valor é muito ambíguo. E avaliar se houve geração de valor é ainda mais difícil.

Para a adoção desse valioso sistema pelo setor público algumas adaptações são necessárias. Kaplan & Norton (2004) indicam que as organizações do setor privado, de qualquer setor econômico, podem adotar como missão uma perspectiva financeira homogênea: o aumento do valor para os acionistas. O mesmo não pode ser com as organizações públicas. Estas abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões. Por isso devem definir seu impacto social e seus objetivos de maneira diferente.

No entanto, as diferenças de modelo entre o setor privado e o setor público não significam um entrave à aplicação da metodologia do *balanced scorecard* e dos Mapas Estratégicos na administração pública. Exemplo disso é a adoção desses conceitos por organizações públicas como a EMBRAPA (ARAÚJO, 2000; LIMA, et al, 2003) e o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2006a).

A EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária foi pioneira na adaptação do BSC no serviço público brasileiro, processo iniciado em 1999. (ARAÚJO, 2000). Na criação e implementação do novo modelo de gestão desenvolvido para a empresa a equipe responsável identificou fatores críticos e elementos inovadores no processo que podem auxiliar em novas iniciativas.

Foram relacionados como fatores críticos (LIMA, et al, 2003):

- (1) Barreiras administrativas e normativas causadas por uma inconsistência de normas apontando para direções diferentes;
- (2) Barreiras relacionadas às competências e habilidades onde foi identificado um nível inadequado de profissionalização em gestão;
- (3) Barreiras relacionadas à comunicação e ao aprendizado, onde foi identificada carência de profissionais capacitados em administração estratégica e;
- (4) Barreiras políticas e culturais decorrente de um ambiente organizacional há muito tempo voltado para si mesmo, com baixa integração com o ambiente externo.

Os fatores inovadores identificados foram:

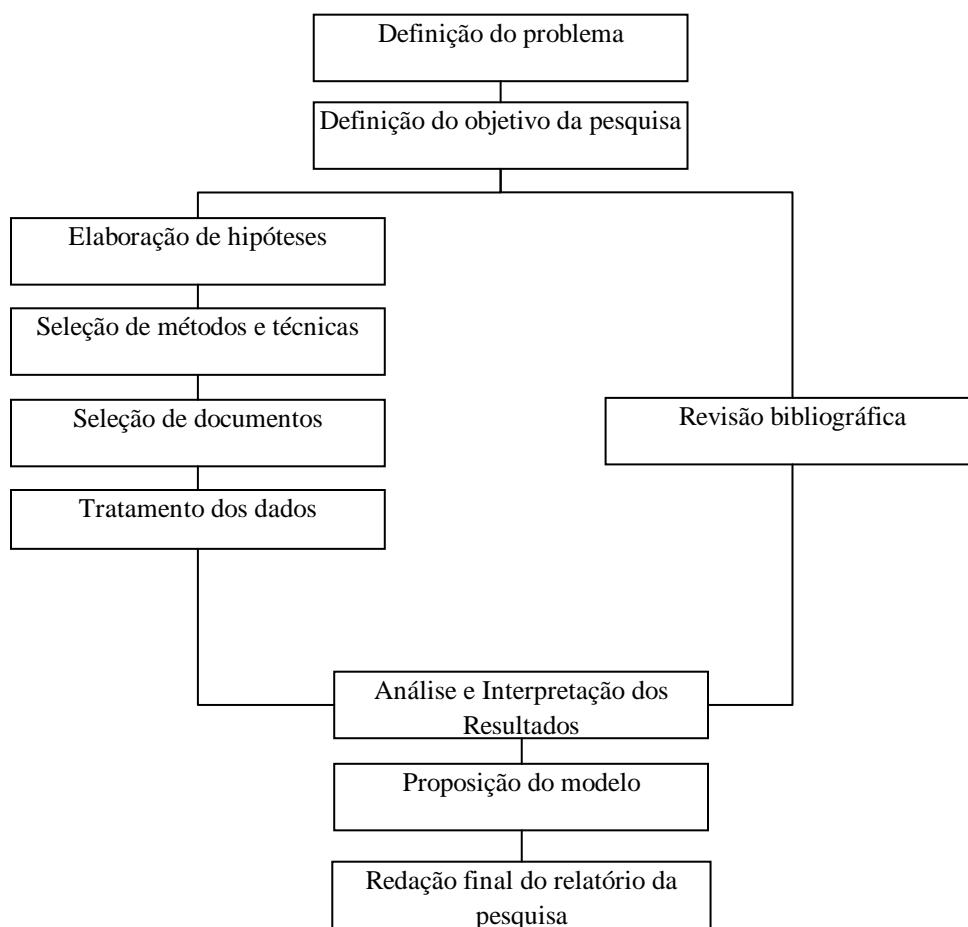
- (1) Metodologia – a alteração da perspectiva Financeira do BSC para Institucional e Financeira permitiu avaliar a performance da organização não só em seus aspectos financeiros, mas também sobre seu impacto na sociedade;
- (2) Integração – utilização de um processo de modelagem participativo mobilizou um grande número de empregados independente da posição hierárquica;
- (3) Indicador de desempenho – foram utilizadas métricas de desempenho intrinsecamente conectadas com as estratégias da organização;
- (4) Liderança – foi ampliada a capacidade gerencial com a seleção de gerentes de objetivos estratégicos;
- (5) Comunicação – foi utilizado um processo permanente de comunicação durante a criação do Modelo de Gestão Estratégica;
- (6) Gestão da Informação – Foram desenvolvidos três softwares para o apoio na gestão da informação do projeto.

Nesse capítulo foram descritos e analisados conceitos e teorias que trouxeram contribuição para a fundamentação dessa pesquisa. De certa forma são conceitos complementares. Assim, a dicotomia política/administração da burocracia e a assimetria informacional na Teoria da Agência, apontaram para a necessidade de se buscar meios para equilibrar as relações conflituosas e o fluxo de informações na administração pública. A Nova Gestão Pública, trouxe elementos justificadores para a adaptação de tecnologias gerenciais da iniciativa privada para o Estado. O pensamento estratégico se mostrou necessário para conduzir o processo de mudança e o *balanced scorecard*, A tecnologia adequada para a execução da estratégia.

Evidentemente, não se buscou esgotar nenhum desses temas nesta revisão. O objetivo foi identificar pontos de contato entre as teorias apresentadas e a finalidade da pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Gil (2002) o acompanhamento das ações correspondentes a cada etapa necessária ao desenvolvimento da pesquisa é facilitado pela formulação do fluxo da pesquisa sob a forma de diagrama. Nesse sentido, a elaboração desse estudo foi configurada conforme demonstrado no Diagrama 7.



**Diagrama 7 – Estrutura da pesquisa**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a composição do presente estudo, com destaque aos métodos e técnicas de pesquisa adotados, bem como aos procedimentos para obtenção, tratamento e análise dos dados da pesquisa, no que se refere ao seu objetivo de investigar a presença dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência – definidos no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b), e do critério de aprendizado (proposta desse estudo), na gestão dos programas finalísticos do PPA 2004/2007,

a fim de verificar se o modelo de gestão do Plano Plurianual utilizado pelo Governo Federal busca traduzir aqueles critérios em medidas, na forma de indicadores de desempenho e resultados. Essa investigação gerou subsídios à formulação do modelo de gestão estratégica de programas proposto no APÊNDICE A desta dissertação.

### ***3.1 Métodos de procedimento***

Os métodos de procedimentos são etapas mais concretas, limitadas a um domínio particular da investigação, pressupondo uma atitude concreta em relação ao fenômeno. (MARCONI E LAKATOS, 2006). No âmbito dessa pesquisa os métodos de procedimentos adotados foram: o comparativo; o tipológico; e o monográfico.

O método comparativo, de acordo com Marconi e Lakatos (2006), realiza comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. Esse método é utilizado quando se busca identificar se os conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo estão presentes nos relatórios de avaliação do PPA 2004/2007 (BRASIL, 2007). Comparece também na identificação de fatores críticos e elementos de inovação na proposta de integração da metodologia do *Balanced Scorecard* com o atual sistema de planejamento e orçamento público do Governo Federal.

O método tipológico é identificado nesta pesquisa quando da proposição de um modelo de gestão estratégica de programas fundamentado no equilíbrio dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado e crescimento, APÊNDICE A. Fazem parte deste método, utilizado por Max Weber (1999), as construções de tipo ideal. Nele, ao se comparar fenômenos sociais complexos o pesquisador cria tipos ou modelos ideais, construídos a partir de aspectos essenciais dos fenômenos. A característica principal do tipo ideal é não existir na realidade, mas servir de modelo para a análise de casos concretos, realmente existentes.

Da mesma forma se identifica o uso do método monográfico que “consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações” (MARCONI E LAKATOS, 2006, p. 108). Geralmente toma a forma de estudo de casos. Esse método comparece no presente estudo para a análise do modelo proposto frente às características reais de um programa contido no PPA 2004/2007, que servirá de exemplo de aplicação do modelo.



### ***3.2 Classificação da pesquisa quanto à forma de abordagem do problema***

Quanto à forma de abordagem do problema, essa pesquisa se apresenta como tendo uma abordagem qualitativa. Nesse tipo de pesquisa, o foco não é a quantificação, mas a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados. O pesquisador é um elemento chave na pesquisa qualitativa e o ambiente natural é a sua principal fonte de dados. (SIENA, 2007). Embora não tenha havido o emprego de métodos e técnicas estatísticas, a estatística descritiva foi utilizada nessa pesquisa para a organização das informações.

### ***3.3 Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos***

Quanto aos fins, adotando-se a taxionomia apresentada por Vergara (1999), essa pesquisa é classificada como exploratória, descritiva, metodológica e aplicada.

Exploratória, no sentido de que apesar da exigência de observação e atendimento dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, bem como o de aprendizado contínuo, ser cada vez mais presente na administração pública, não se verificou a existência de estudos que abordem a tradução desses conceitos em medidas de desempenho, nem sua configuração como um conjunto equilibrado de perspectivas, estruturado em uma cadeia de relações de causa e efeito, direcionada para o alcance dos objetivos do programa.

Descritiva, ao analisar o modelo de gestão do PPA na esfera federal e inferir a presença dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado e o grau de intensidade com que são utilizados na avaliação dos programas finalísticos do PPA 2004/2007 - exercício 2007, ao base 2006.

É metodológica, à medida que busca construir um instrumento que permite a avaliação de programas públicos sob diferentes perspectivas e de forma equilibrada.

É também uma pesquisa aplicada, devido à sua finalidade prática, cujo modelo proposto pretende contribuir para a melhoria da gestão pública.

Segundo Gil (2002), a classificação das pesquisas quanto aos objetivos é importante para o estabelecimento do seu marco teórico, possibilitando uma aproximação conceitual. No entanto, é preciso delinear um modelo conceitual da pesquisa para que se possa confrontar a visão teórica com os dados da realidade. De forma geral, o delineamento aborda a dimensão

mais ampla do planejamento da pesquisa expressando seu desenvolvimento, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados.

Na presente pesquisa, se lançará mão de dois procedimentos técnicos. São eles, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. O Quadro 3 sintetiza o delineamento da pesquisa em função dos seus objetivos.

Objetivos	Abordagem do problema	Métodos de Procedimentos	Fins da pesquisa	Procedimentos técnicos
Investigar se no sistema integrado de planejamento e orçamento federal os programas e a gestão do Plano Plurianual são avaliados segundo critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo de forma a demonstrar e quantificar os resultados sociais da ação governamental.	Qualitativa	Comparativo	Exploratória	Documental
Identificar e analisar no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006, referências explícitas que indiquem que a gestão do Plano Plurianual seguiu a orientação dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo.	Qualitativa	Comparativo	Exploratória	Documental
Identificar e analisar no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006, a presença ou ausência de elementos relativos aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, e aprendizado contínuo na gestão dos programas.	Qualitativa	Comparativo	Exploratória	Documental
Analisar se o desempenho e os resultados dos programas são traduzidos em indicadores sob as perspectivas da eficiência, da eficácia, da efetividade e do aprendizado contínuo.	Qualitativa	Comparativo	Exploratória	Documental
Construir um modelo de gestão estratégica, estruturado em uma cadeia de relações de causa e efeito, para a avaliação dos programas públicos sob as perspectivas da efetividade, da eficácia, da eficiência e do aprendizado contínuo, de forma a possibilitar a maximização dos resultados sociais da ação governamental.	Qualitativa	Tipológico	Exploratória Metodológica Aplicada	Bibliográfica
Identificar os fatores críticos e os elementos de inovação na integração da metodologia do Balanced Scorecard com o atual sistema de planejamento e orçamento públicos;	Qualitativa	Comparativo Monográfico	Exploratória Descritiva	Bibliográfica

**Quadro 3 – Delineamento da pesquisa em função dos objetivos**

Fonte: Elaborado pelo Autor

### **3.4 Coleta de dados**

A análise de documentos foi a principal fonte de dados da pesquisa. Essa técnica demonstrou-se como a mais adequada aos objetivos do estudo no que tange à inferência da presença ou ausência de determinados temas em documentos oficiais.

Vale ressaltar que não fez parte do escopo dessa pesquisa avaliar em profundidade o modelo de gestão do PPA adotado pelo Governo Federal, muito menos a qualidade dos resultados obtidos pelos programas, o que evidentemente comportaria outras formas de pesquisa.

O que se buscou foi evidenciar se o modelo de gestão do PPA 2004/2007 do Governo Federal avalia objetivamente se a gestão dos programas do Plano Plurianual segue a orientação dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, conforme preceitua o Decreto n.º 5.233, de 6 de outubro de 2004 e se esses conceitos são traduzidos em medidas objetivas.

Nesse sentido, a pesquisa documental foi a mais pertinente, dispensando outras técnicas de coleta de dados, já que as informações procuradas estão contidas nos relatórios anuais de avaliação do Plano Plurianual.

Outro objetivo da pesquisa documental foi a obtenção de elementos do programa Atenção Básica em Saúde – objetivos e indicadores, que pudessem ser utilizados para exemplificar o modelo de gestão descrito no APÊNDICE A.

Os tipos de documentos utilizados na pesquisa foram exclusivamente aqueles classificados por Marconi e Lakatos (1999) como escritos. Estes se dividem entre documentos oficiais – Leis, Decretos e Portarias; documentos administrativos – relatórios, manuais e orientações e; fontes estatísticas.

Foram selecionados os seguintes documentos:

- i. Lei nº. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 - Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

- ii. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
- iii. Lei n.º 11.178, de 20 de setembro de 2005 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências.
- iv. Lei n.º 11.318, de 5 de julho de 2006 - Altera a Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
- v. Lei 11.450 de 07 de fevereiro de 2007 - Altera a Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
- vi. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2007 - ano base 2006. Brasília: SPI, 2007.
- vii. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006 / Tribunal de Contas da União; Ministro Ubiratan Aguiar, relator. – Brasília : TCU, 2007.
- viii. Portaria MP n.º 198, de 18 de julho de 2005 - Estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan.
- ix. Decreto n.º 5.233 de 6 de outubro de 2004 - Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências.
- x. Programa de Capacitação em Gestão do PPA - Curso PPA: Elaboração e Gestão – Ciclo Básico - Elaboração de Planos Gerenciais dos Programas do PPA - Brasília, abril/2006.
- xi. Monitoramento em números do Plano Plurianual 2004-2007 : exercício 2007 – ano base 2006 : programas e ações / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007.
- xii. Monitoramento dos Programas do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 – ano base 2006 : visão setorial 2005-2006 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007.

- xiii. Orientações para a Implementação do Modelo de Gestão do PPA 2004-2007.
- xiv. Portaria n.º 399GM, de 22.02.2006 - Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Contempla o Pacto firmado entre os gestores do SUS, em suas três dimensões: pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão.
- xv. Portaria n.º 699GM, de 30.03.2006 - Regulamenta as Diretrizes Operacionais dos Pactos Pela Vida e de Gestão. Orienta a implantação dos Pactos pela Vida e de Gestão e institui o Termo de Compromisso de Gestão e seus anexos.
- xvi. Portaria n.º 648/GM de 28 de março de 2006 - Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS).
- xvii. Portaria n.º 649/GM de 28 de março de 2006 - Define valores de financiamento para o ano de 2006, com vistas à estruturação de Unidades Básicas de Saúde para as equipes Saúde da Família, como parte da Política Nacional de Atenção Básica.
- xviii. Portaria n.º 650/GM de 28 de março de 2006 - Define valores de financiamento do PAB fixo e variável mediante a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a estratégia de Saúde da Família e para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, instituídos pela Política Nacional de Atenção Básica.
- xix. Série Pactos Pela Saúde 2006 vols. 1 a 7 – Série do Ministério da Saúde que detalha diferentes dimensões do Pacto ajuda a qualificar o seu processo de implementação que procura considere as diferentes realidades loco-regionais.
- xx. Relatório de monitoramento: Programa Saúde da Família / Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1.175/2005 – TCU – Plenário.

### ***3.5 Tratamento dos Dados***

Para identificar se a gestão do Plano Plurianual segue a orientação dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, a estratégia adotada foi evidenciar a presença ou ausência desses critérios, de forma manifesta ou latente, nos relatórios anuais de avaliação do PPA

2004/2007 - em especial a avaliação individualizada dos programas conduzida por seus gerentes, acrescentando, ainda, como variável a ser inferida, o conceito de aprendizado contínuo que, juntamente com os critérios de efetividade, eficácia e eficiência forma o modelo de avaliação proposto por essa pesquisa.

### ***3.6 A Análise de Conteúdo***

Em uma primeira leitura dos relatórios do Modelo de Gestão do PPA 2004/2007 foram identificadas poucas referências explícitas aos critérios de efetividade, eficácia e eficiência. Isso poderia conduzir a uma conclusão apressada de que a avaliação dos programas pode não estar sendo orientada por esses critérios.

No entanto, Triviños (1987) nos alerta para situações como essa:

Na interação dos materiais (documentos oficiais ou não e ainda das respostas de outros instrumentos de pesquisa), no tipo de pesquisa que nos interessa, não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem. (TRIVIÑOS, 1987, p. 162).

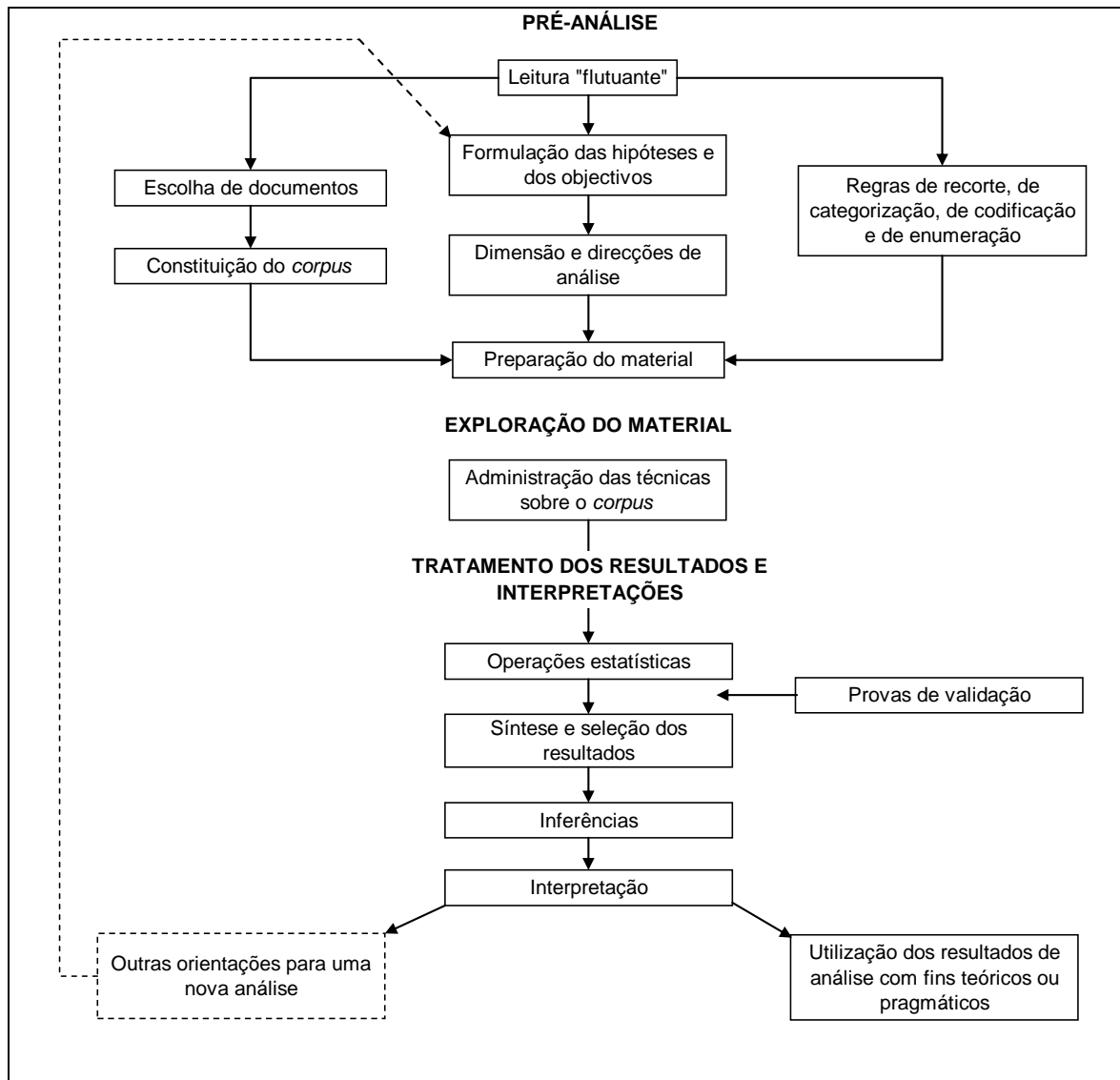
Dessa forma, se buscou promover uma análise mais profunda e detalhada dos documentos selecionados para identificar elementos reveladores, mínimos que fossem, dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo, ainda que os mesmos não estivessem literalmente expressos no texto.

A Análise de Conteúdo – AC é a técnica mais indicada para desenvolver uma análise desse tipo. Ela se constitui em um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a discursos diversos. (RICHARDSON, 1999). Sua definição mais freqüente é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2006, p. 37).

Segundo Bardin (2006), a Análise de Conteúdo é estruturada em três fases distintas. (1) a pré-análise; (2) a análise do material e; (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Nos parágrafos seguintes serão detalhados os procedimentos adotados em cada uma dessas fases. Existem diversas técnicas desenvolvidas para a análise de conteúdo. O uso de cada uma depende de fatores específicos de cada pesquisa. Este estudo foi baseado em

metodologia proposta por Bardin (2006). O Diagrama 8 descreve as principais etapas da análise de conteúdo empreendida nesta pesquisa.



**Diagrama 8 – Etapas de desenvolvimento de uma análise de conteúdo.**

Fonte: Adaptado de Bardin (2006, p. 96)

### 3.6.1 Pré-análise

Essa etapa do processo de análise de conteúdo visa a organização, operacionalização e sistematização das idéias (BARDIN, 2006; RICHARDSON, 1999). Nessa fase foram desenvolvidas as atividades de leitura preliminar (flutuante) do material e a escolha dos documentos a serem analisados.

Na chamada *leitura “flutuante”* quando se “estabelece contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2006, p. 90), foi empreendida uma leitura da legislação do PPA 2004/2007 para a assimilação de sua estrutura e principais conceitos, com destaque à Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004c), que dispõe sobre o Plano Plurianual do Governo Federal para o período de 2004 a 2007; e ao Decreto n.º 5.233, de 6 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b), que estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas.

Da mesma forma, foi feita a leitura de documentos administrativos - manuais, orientações e relatórios, na busca por impressões e orientações que tornasse mais claro e preciso o entendimento sobre a operacionalização da gestão do Plano Plurianual na esfera Federal.

A partir dessa leitura foi possível a formulação da hipótese e do objetivo da análise de conteúdo. Para Bardin (2006) uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar utilizando os procedimentos de análise, enquanto o objetivo é a finalidade geral a que nos propomos.

Nesse sentido, a hipótese fundamental que emergiu das leituras preliminares foi que a gestão do Plano Plurianual não deixa explícita sua orientação pelos critérios de efetividade, eficácia e eficiência conforme determinação no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b).

Em virtude disso, o objetivo da análise de conteúdo foi inferir a presença, explícita ou latente, dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado, na gestão do PPA 2004/2007 e se essa presença é mensurada através de indicadores.

A etapa seguinte, a escolha do universo dos documentos a serem analisados foi feita em função da hipótese e do objetivo determinado para a análise de conteúdo.

Foram identificados como documentos passíveis de extração das informações buscadas os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2004/2007. Esses relatórios atendem ao disposto no artigo 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004c) e suas alterações, nos quais o Governo Federal apresenta ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira os resultados da avaliação do PPA 2004-2007.

Neles, é avaliado o comportamento das variáveis macroeconômicas, que embasaram a elaboração do PPA, mostrando as razões das eventuais discrepâncias verificadas entre o



cenário previsto e a realidade econômica brasileira em cada exercício. Também, é realizada a análise agregada das informações obtidas a partir da avaliação de programas e da gestão de órgãos setoriais. Ainda, é feita a avaliação de cada programa e órgão de governo, abrangendo os resultados obtidos no exercício, identificando os fatores que afetaram o desempenho dos programas e as recomendações para seu aperfeiçoamento.

As avaliações referem-se aos programas de tipo finalísticos, agrupadas por órgão setorial, obtidas a partir da percepção dos gerentes de programas e suas equipes, sob a ótica de auto-avaliação.

Até o início da elaboração dessa pesquisa haviam sido disponibilizados pelo Governo Federal os relatórios referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006. Composto por quatro volumes, cada relatório possui cerca de 4.500 páginas. Em virtude de restrições de recursos e tempo, essa quantidade elevada de material teve que ser limitada.

O processo de amostragem (RICHARDSON, 1999), ou, a constituição de um *corpus*, “o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2006, p. 90), segue quatro princípios básicos: (1) Exaustividade; (2) Representatividade; (3) Homogeneidade e; (4) Adequação.

Quanto à exaustividade, deve-se fazer um levantamento de todo o material susceptível de utilização. Para o objetivo dessa análise foram relacionados os relatórios anuais de avaliação do PPA 2004/2007 relativos aos anos de 2004, 2005 e 2006. O relatório de 2007 ainda não foi disponibilizado para a sociedade.

A representatividade da amostra, alerta o autor, é que permite a generalização dos resultados da análise ao conjunto ou universo. No caso em tela, a escolha de qualquer um dos relatórios garantiria a representatividade do Plano Plurianual, já que um relatório é o fiel reflexo dos outros. Isso também garante a homogeneidade, já que os relatórios obedecem aos mesmos critérios e não possuem particularidades em relação uns aos outros.

Os documentos selecionados também proporcionam a informação adequada para o atendimento dos objetivos da pesquisa, atendendo, assim, ao princípio da adequação. Isso porque esses relatórios trazem a avaliação individual de todos os programas finalísticos do Plano Plurianual, que é de onde se buscou inferir a presença dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado.

Em observância aos princípios acima expostos foi escolhido o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 referente ao exercício de 2006. A escolha se deu principalmente por ser esse o relatório mais atual e também pelo fato dos resultados dos exercícios anteriores estarem refletidos nesse. Não se acredita que essa delimitação tenha causado prejuízo à pesquisa haja vista que todos os relatórios possuem a mesma estrutura e contêm os mesmos programas.

Mesmo restringindo o material ao relatório de 2006, ainda restava tomar uma decisão em relação ao número de programas a ser analisado. Richardson (1999, p. 233) afirma que “Após selecionar o material, o pesquisador pode reduzir, ainda mais, os dados, fazendo uma amostragem nos documentos”. A opção foi, também, extrair uma amostra dos programas finalísticos constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – Ano base 2007, exercício 2006.

O relatório de avaliação de 2006 possui um universo de 285 programas finalísticos. Observados os princípios básicos de amostragem descritos neste capítulo, os programas possuem características idênticas de exaustividade, representatividade, homogeneidade e adequação. Dessa forma, foi retirada de um universo de 285 programas finalísticos avaliados no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – Ano base 2007, exercício 2006 uma amostra significativa de 165 programas com um intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%. A seleção da amostra foi feita através da técnica de amostragem aleatória simples sem reposição utilizando a ferramenta estatística XLSTAT 2008.

A análise de conteúdo foi conduzida seguindo a técnica de análise temática ou categorial que consiste em recortes do texto em unidades (categorias) e reagrupamentos analógicos. Para Bardin (2006, p. 111), a maioria dos procedimentos de análise organiza-se ao redor de um processo de categorização, “[...] uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

A autora define as categorias como rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos, chamado de unidades de registro, que são agrupados sob um título genérico em razão de características comuns. A categorização pode seguir critérios semânticos (categorias temáticas); sintáticos (verbos, adjetivos); lexical (sentido das palavras) e; expressivo (perturbações da linguagem). Nesse estudo foi utilizado exclusivamente o critério semântico

para a categorização da análise de conteúdo, já que se buscou a identificação de temas (efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado) no material analisado.

Tratar o material em uma análise de conteúdo é codificá-lo. Para Bardin (2006) a codificação corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, efetuada segundo regras precisas. A codificação compreende três escolhas: (1) o recorte – escolha das unidades; (2) a enumeração – escolha das regras de contagem e; (3) a classificação e a agregação – escolha das categorias.

O recorte representa a escolha das unidades de registro e de contexto. Elas que responderão quais são os elementos do texto a ser considerados e como recortar o texto em elementos completos.

A unidade de registro “É a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial.” (BARDIN, 2006, p. 98). A unidade de registro adotada na pesquisa foi o *tema*, uma unidade de registro apontada pela autora como largamente utilizada na análise de conteúdo. “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido.” (BARDIN, 2006, p. 99).

A unidade de contexto tem dimensão superior à unidade de registro e serve para se obter a compreensão exata desta. É a frase para a palavra, ou o parágrafo para o tema. (BARDIN, 2006). Nesta pesquisa a unidade de contexto escolhida foi o parágrafo.

A enumeração refere-se à escolha das regras de contagem. Apesar de a frequência ser a medida mais geralmente usada (BARDIN, 2006), nessa pesquisa ela teve um uso restrito. Em um primeiro momento procurou-se saber a frequência de aparecimento explícito dos termos (efetividade, eficácia e eficiência) em conjunto e individualmente. Nesse caso o objetivo foi averiguar se os temas já estavam incorporados ao discurso dos gerentes.

Em seguida, procurou-se os temas mesmo que de forma latente, não expressos diretamente. Nesse caso a medida mais adequada foi a *presença* (ou *ausência*) do critério, e a *intensidade* (com ou sem indicadores).

O Quadro 4 mostra os parâmetros utilizados para a enumeração das unidades de registro. Quando o tema não foi identificado no texto atribuiu-se o valor numérico 1. Quando

uma ou mais unidades de registro foram identificadas, o valor atribuído foi 2. Quando, além de presente no texto, o tema foi identificado na forma de indicadores, foi feito o registro com o número 3.

	<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
1	Critério não identificado na avaliação	Não foi possível identificar claramente a presença de referências às categorias de análise
2	Critério identificado na avaliação	Foi possível identificar a presença de uma ou mais referências às categorias de análise. .
3	Critério identificado e medido com indicadores	Foi possível identificar a presença de uma ou mais referências às categorias de análise. Foi possível identificar a tradução das categorias em indicadores.

**Quadro 4 – Critérios de classificação dos Programas do PPA 2004/2007**

Fonte: Elaborado pelo Autor

A preparação do material consistiu na elaboração da grade de análise apresentada no Quadro 5. A categorização ocorreu no sentido de evidenciar no texto do relatório os critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado.

Primeiramente, limitou-se a interpretação de cada um dos conceitos a um referencial teórico específico. Assim, a definição dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência baseou-se fundamentalmente no Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004, e em Costa e Castanhar (2003). Já o conceito de aprendizado foi baseado em Kaplan e Norton (1999; 2000; 2002).

As categorias foram detalhadas em subcategorias para ajudar no processo de contextualização das unidades de registro. Foi também formulado um índice que reuniu conceitos-chave que pudessem auxiliar na identificação dos temas dentro do relatório. Esse índice foi utilizado como mais um elemento para revelar a presença dos temas procurados. Não houve preocupação em identificar a aparição exata dos termos e muito menos em contar a frequência dos conceitos-chave no texto. Foram utilizados apenas para revelar possíveis formas de representação dos temas no relatório.

### **3.6.2 Exploração do material**

Após a conclusão das operações de pré-análise a fase de exploração do material consistiu basicamente em operações de codificação e enumeração das unidades de registro, em função das regras previamente formuladas. Bardin (2006).

Nessa fase foi feita a leitura do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – Ano base 2007, exercício 2006, e a análise da avaliação dos 164 programas da amostra selecionada, conduzida pela Grade de Análise do Quadro 5 e a enumeração seguindo os critérios propostos no Quadro 4.

Categorias	Subcategorias (variáveis de inferência)	Palavras-chave		
		Verbo	Nome	Complemento
EFETIVIDADE	Impacto dos resultados alcançados ou pretendidos pelo programa sobre a população-alvo	Gerar Produzir Proporcionar	Efetividade Qualidade de vida	Sociedade População-alvo
	Grau de atingimento dos objetivos pretendidos pelo programa	Atingir Obter Estimular	Impacto Efeitos Benefícios Objetivos	Público-alvo Social Econômico
EFICÁCIA	Grau de êxito do programa com relação ao atingimento das metas estabelecidas	Alcançar Atingir Buscar	Resultados Metas	Ações Atividades Projetos
	Resultados obtidos com os projetos e as atividades componentes do programa	Implementar		
EFICIÊNCIA	Adequação dos recursos financeiros e a qualidade da execução orçamentária.	Possuir Faltar	Recursos humanos;	
	Adequação e disponibilidade de recursos materiais, humanos e de infra-estrutura para a implementação do Programa.	Necessitar Programar	Infra-estrutura Orçamento Materiais Desempenho Qualidade Social	
	Relacionamentos interinstitucionais; capacidade de comunicação e interação com a sociedade.			
APRENDIZADO	Disponibilidade de habilidades, talento e conhecimento para executar as atividades requeridas pelo programa.	Proporcionar Orientar Conduzir	Liderança Gestão Aprendizagem	Organização Pessoas Tecnologia
	Disponibilidade de sistemas de informação, de infra-estrutura e de aplicativos de gestão do conhecimento necessários para suportar a implementação do programa.	Gerenciar Disponibilizar Incentivar	Qualificação Sistemas Estratégia	Tecnologia Informação Governo
	Presença de uma cultura organizacional consciente dos objetivos da estratégia do governo, dos objetivos do programa e de valores comuns, necessários à sua implementação.			
	Disponibilidade de líderes qualificados, em todos os níveis hierárquicos, capazes de impulsionar a organização (unidade) no alcance dos objetivos do programa.			

**Quadro 5 – Grade para Análise de Conteúdo do PPA 2004/2007**

Fonte: Elaborado pelo Autor

### 3.6.3 Tratamento dos resultados obtidos e interpretação

Segundo Bardin (2006) os resultados devem ser tratados de maneira a serem significativos, “falantes” e válidos.

Nesta pesquisa a abordagem quantitativa foi restrita já que essa se funda na *freqüência* de aparição de certos elementos da mensagem. Essa abordagem foi utilizada na contagem da freqüência dos termos eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado, além de citações ao Decreto n.º 5.233/2004. A estatística foi utilizada apenas para a organização dos dados.

O método mais adequado para o propósito do estudo foi a análise qualitativa, que recorre a indicadores não frequenciais, como a presença (ou a ausência), susceptíveis de permitir inferências. “O que caracteriza a análise qualitativa é o facto de a ‘inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc!), e não sobre a freqüência da sua aparição, em cada aparição individual.” (BARDIN, 2006, p. 109).

Vale ressaltar que a abordagem qualitativa, a despeito de ser a mais indicada para esta pesquisa, possui um maior risco de ‘circularidade’ que a abordagem quantitativa e fixa. Isso porque, segundo Bardin (2006, p. 108), “As hipóteses inicialmente formuladas podem ser influenciadas no decorrer do procedimento por aquilo que o analista compreende da significação da mensagem”. Nesse caso, a orientação da autora, é buscar reler o material, alternar releituras e interpretações e desconfiar da evidência.

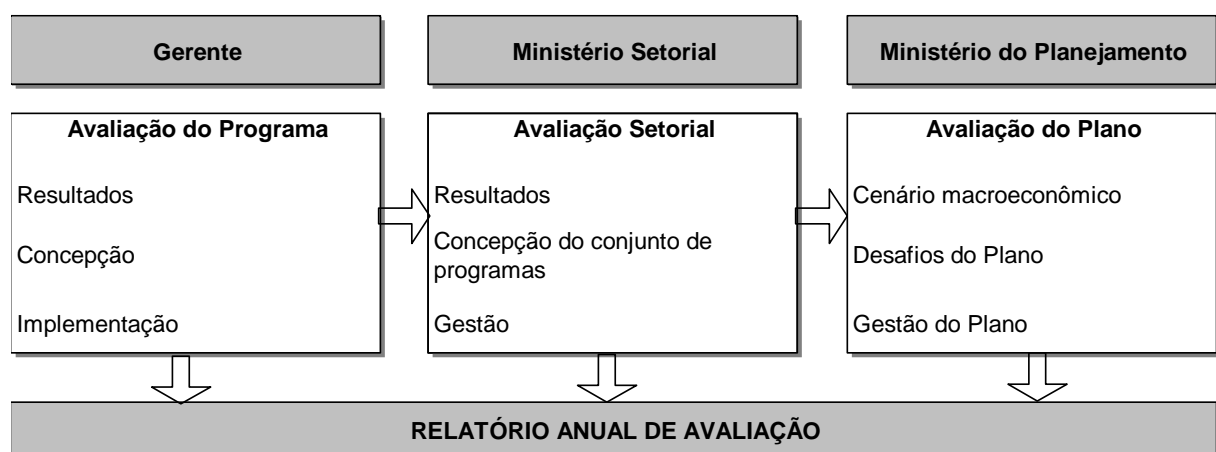
Os resultados da análise de conteúdo serão discutidos no próximo capítulo. O modelo de gestão estratégica de programas proposto nesta pesquisa é detalhado no APÊNDICE A.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a codificação, categorização e enumeração dos dados buscou-se, utilizando a Análise de Conteúdo, identificar a presença e a intensidade dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo, na avaliação dos programas do PPA 2004/2007 do Governo Federal. A consolidação das subcategorias em categorias principais (efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo), conforme Quadro 5, foi feita através dos valores estatísticos da média e da moda.

Foi objeto de análise nessa pesquisa o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – Exercício 2007, ano base 2006 (BRASIL, 2007). Esse relatório é o principal produto do Modelo de Gestão do Plano Plurianual utilizado pelo Governo Federal a partir de 2004. Nele, o Governo Federal apresenta ao Congresso Nacional e à sociedade os resultados da avaliação do exercício de 2006, do PPA 2004-2007.

A avaliação é realizada em três diferentes níveis de agregação conforme a Diagrama 9. Os gerentes avaliam os resultados, a concepção e a implementação do programa. O Ministério Setorial realiza a avaliação de resultados, concepção e gestão do conjunto de programas de sua competência. No nível mais elevado, o Ministério do Planejamento consolida a avaliação do Plano, considerando o cenário macroeconômico, os desafios e a gestão do Plano.



**Diagrama 9 – Modelo de Avaliação do PPA 2004/2007**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

No Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b), a gestão do Plano Plurianual é dividida em *estratégica*, a cargo do Ministério do Planejamento e da Casa Civil, e *tático-operacional*, sob a responsabilidade dos Órgãos dos Três Poderes. O relatório anual de avaliação segue estrutura semelhante. Após a avaliação do Plano realizada pelo MPOG vem uma análise do conjunto de programas pelo Ministério Setorial e, em seguida, a avaliação individual de cada programa conduzida pelos gerentes. A avaliação do MPOG consolida as informações presentes no SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento. O SIGPlan é alimentado com informações obtidas por meio de roteiros de questões respondidas no próprio sistema pelos gerentes de programa e coordenadores de ação.

A estrutura das avaliações consiste basicamente na avaliação quanto à possibilidade de alcance dos índices finais previstos para cada indicador de programa e um demonstrativo de execução orçamentária e não-orçamentária. Esse demonstrativo inclui os valores referentes às ações desenvolvidas tanto no âmbito do próprio órgão responsável quanto em outros Ministérios, no caso dos programas multissetoriais. As avaliações dos programas de cada Ministério e das Secretarias Especiais são precedidas de um Sumário Executivo que contém informações sintéticas dos resultados e dos principais aspectos da avaliação da concepção e da implementação do conjunto de programas. Inclui, ainda, um quadro informativo quanto aos recursos previstos e realizados do conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias de responsabilidade do órgão. (BRASIL, 2007).

Vale salientar que não se pretende neste estudo avaliar a gestão ou a qualidade dos resultados do Plano Plurianual. Busca-se, especificamente, identificar em seus instrumentos a presença dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado e sua tradução em indicadores de desempenho e resultados.

#### ***4.1 Apresentação da análise de conteúdo***

Ao longo do relatório de avaliação do Plano, elaborado pelo MPOG, são poucas as referências diretas aos critérios de efetividade, eficácia e eficiência. Nem mesmo como uma citação formal ao artigo do Decreto n.º 5.233/2004. Vale lembrar que por esse mesmo Decreto o MPOG detém a função estratégica na gestão do Plano Plurianual. No entanto, os conceitos expressos no Anexo do Decreto são completamente ignorados. Fala-se de objetivos, mas não de efetividade. Fala-se de metas, mas não de eficácia. Fala-se de alocação de recursos, mas não de eficiência. Fala-se de pessoas, mas não de aprendizado. Resta lançar mão da análise de



conteúdo para a revelação da presença latente desses temas e sua quantificação na avaliação dos programas.

A primeira análise efetuada foi quanto à frequência dos termos *efetividade*, *eficácia* e *eficiência* ao longo do relatório. O objetivo dessa busca foi inferir se os gerentes, e o próprio Ministério do Planejamento levaram esses conceitos em conta quando da avaliação.

Em todo o relatório (BRASIL, 2007), com 1.558 páginas, foram encontradas apenas cinco referências explícitas aos termos no mesmo parágrafo.

Dois programas destacaram a necessidade de elaboração de indicadores. O programa Brasil Escolarizado apontou para a necessidade de elaboração de novos indicadores:

Quanto aos indicadores, tendo em vista a importância do foco do Programa na educação básica, deveriam ser elaborados outros indicadores que permitissem uma visão mais ampla **da eficiência, eficácia e efetividade** na execução das ações. (BRASIL, 2007, p. 429, grifo nosso).

Já o programa Recursos do Mar demonstra estar em um estágio mais avançado evoluindo para a construção de um painel de indicadores:

Dentre os aspectos do Programa que necessitam ser aprimorados, destaca-se a introdução de indicadores de **eficiência, eficácia e efetividade**. Neste aspecto, está em fase de construção um painel de indicadores elaborado a partir de ampla discussão com todos os atores envolvidos. (BRASIL, 2007, p.389, grifo nosso).

Outra referência encontrada não está na avaliação de um programa específico, mas no Sumário Executivo do Ministério da Previdência e Assistência Social e demonstra conhecimento da orientação da gestão pelos critérios de eficiência, eficácia e efetividade:

O PPA 2008-2011 deverá montar uma programação em consonância com os objetivos estratégicos definidos para a Previdência Social, obedecendo aos **critérios de eficiência, eficácia e efetividade** da ação governamental, dada a responsabilidade da instituição e a cobrança futura pelo gerenciamento e a implementação dos programas. (BRASIL, 2007, p. 637, grifo nosso).

As duas referências restantes foram encontradas nos programas Geologia do Brasil e Mobilidade Urbana, respectivamente, ambas relacionadas aos resultados:

Consolidação da parceria com as universidades como modelo eficiente entre as instituições de ensino e a CPRM, visando à integração do conhecimento acadêmico com o técnico, à otimização de recursos humanos e financeiros, tendo como consequência a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** dos resultados. (BRASIL, 2007, p. 906, grifo nosso).

A insuficiência de recursos orçamentários também prejudicou as atividades de capacitação e desenvolvimento institucional, estreitamente relacionadas com a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** dos projetos de mobilidade financiados pelo Governo Federal. (BRASIL, 2007, p. 769, grifo nosso).

Em seguida buscaram-se outras combinações dos termos. O resultado da pesquisa trouxe quatro citações para *eficácia e eficiência* no mesmo período. Uma delas foi na avaliação do programa Qualidade do Serviço de Energia Elétrica:

Neste sentido, também foram iniciados os estudos para a definição dos custos de referência às atividades descentralizadas pela ANEEL e dos indicadores de desempenho, com vistas a fortalecer a parceria com as agências estaduais, com ênfase na **eficácia e eficiência** dos resultados. (BRASIL, 2007, p. 942, grifo nosso).

Outra foi localizada no Sumário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia:

Do ponto de vista da gestão, uma das principais ações do MCT em 2006, foi a elaboração dos Planos Estratégicos para as 23 unidades de pesquisa (UPs), com o apoio técnico do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), para alinhá-las com as políticas de governo e com a sociedade. A incorporação da gestão estratégica em suas práticas e a revisão de suas missões visa a incrementar sua **eficiência e eficácia**, viabilizando resultados de pesquisa de impacto, justificando a realização de investimentos públicos na área. (BRASIL, 2007, p. 225, grifo nosso).

Uma combinação diferente das anteriores foi entre os critérios de efetividade e eficácia. Essa referência foi encontrada apenas no programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento:

O monitoramento do Programa é de importância fundamental para que se comprove, ou não, aquilo que se espera da intervenção prevista. No entanto, a gerência tem se preocupado mais com os processos internos para dar **efetividade e eficácia** ao processo, ficando em segundo plano a questão do acompanhamento. Existem questões administrativas que ainda devem ser solucionadas para que haja possibilidade de realizar os procedimentos de monitoramento. (BRASIL 2007, p. 1.123, grifo nosso).

Partiu-se então à procura de referências aos critérios mesmo que de forma isolada. Em todo o relatório foram encontradas 46 referências à palavra *efetividade*, 32 referências à palavra *eficácia* e 92 referências à palavra *eficiência*.

Essa primeira análise revelou uma frequência muito baixa dos três critérios no texto do relatório. Mesmo isoladamente a frequência dos termos não pode ser considerada significativa, haja vista que o mesmo termo pode ter sido citado mais de uma vez no mesmo programa. Isso pode indicar a ausência de alinhamento, pelo menos no resultado visível da avaliação, entre a execução dos programas com os princípios orientadores do modelo de gestão do PPA. Isso se torna um pouco mais evidente quando se procura referências ao

próprio Decreto n.º 5.233/2004 no relatório. Surgem apenas cinco referências, sendo que duas são notas de rodapé.

A segunda parte da análise de conteúdo consistiu então na aplicação da Grade de Análise do Quadro 5, a fim de identificar não mais a frequência, mas a presença dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência nas avaliações dos programas mesmo de forma latente. Dessa forma, buscou-se identificar algum elemento – critério, subcritério ou palavras-chave que pudessem revelar a presença do tema procurado. Mesmo se apenas uma palavra-chave, ou similar, e parte de um critério fosse identificado, considerou-se a presença do tema na avaliação mesmo com a ausência de outros subcritérios. Se o tema fosse identificado, verificava-se então se havia alguma mensuração por indicadores. A classificação de todos os programas da amostra e as tabelas de frequência podem ser encontradas nos APÊNDICES B e C, respectivamente.

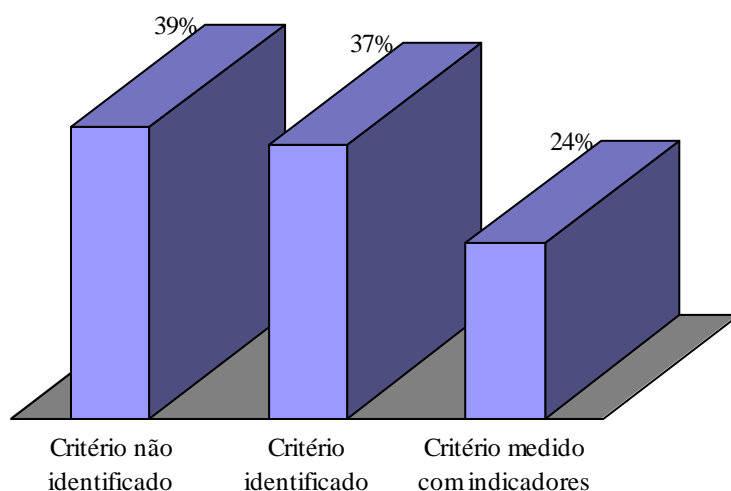
#### **4.1.1 O critério da efetividade na avaliação do PPA 2004/2007**

A teoria de base utilizada para a análise temática em relação à efetividade foi, em primeiro lugar, o conceito expresso no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b). Nele, a efetividade é definida como:

A medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

De forma subsidiária, com o objetivo de deixar mais clara a compreensão do termo, a pesquisa também foi orientada pelos conceitos utilizados por Costa e Castanhar (2003). Para eles a investigação da efetividade de um programa decorre de mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações do programa e o resultado final obtido. A efetividade é a avaliação do impacto dos resultados do programa sobre a população-alvo.

Com base nesses conceitos e após a aplicação da grade de análise exposta no Quadro 5, registrou-se 39 programas com algum indicador de efetividade; em 61 programas o critério foi identificado sem a presença de indicadores; já em 65 programas não foi possível identificar elementos do critério de efetividade. O Gráfico 5 ilustra esses resultados.



**Gráfico 5 – Presença do Critério Efetividade na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Nota-se que a maior parte dos programas, 61% tem a presença de algum elemento ligado ao conceito de efetividade, sendo que 24% deles possuem algum indicador. Enquanto isso, em 39% dos programas o conceito não é identificado. Foram considerados como indicadores de efetividade aqueles voltados para a medição do cumprimento do objetivo do programa e não das metas que concorrem para o objetivo do programa. Por exemplo, o programa Abastecimento Agroalimentar do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem o seguinte objetivo:

Contribuir para a expansão sustentável da atividade agropecuária, pela implementação de políticas e mecanismos de apoio à produção, à comercialização, ao armazenamento e ao consumo. Formar e manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. (BRASIL, 2007, p. 101).

São seus indicadores: (1) margem de disponibilidade de algodão em pluma; (2) margem de disponibilidade de arroz em casca; (3) margem de disponibilidade de milho; (4) margem de disponibilidade de trigo; (5) produção nacional de grãos; (6) taxa de variação da renda dos produtores agropecuários; (7) taxa de participação dos produtos da agricultura familiar nas aquisições do Governo Federal. Esses indicadores estão adequadamente alinhados com o objetivo do programa. Medem o impacto que as ações do programa terão para a sociedade.

Em 25% dos programas, embora não haja uma medida clara de efetividade, essa ainda pode ser percebida em parágrafos com menções diretas ao tema, ou sobre a população-

alvo, ou sobre o cumprimento dos objetivos do programa. É exemplo, o programa Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural:

A gerência do Programa deve incentivar a criação de mecanismos de avaliação do público beneficiário com vistas à melhoria da **efetividade** das ações. (BRASIL, 2007, p. 170, grifo nosso).

O programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos também demonstra preocupação com a efetividade das ações do programa:

Ainda que o cenário acima exposto possa ser considerado positivo, apontando horizontes para consolidação da integração da alfabetização com EJA, a **efetividade** do alcance das ações de alfabetização ainda permanece como um desafio, haja vista a persistência de taxas elevadas, apuradas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2005, relativas ao analfabetismo absoluto e funcional de pessoas com 15 anos ou mais de idade. (BRASIL, 2007, p. 416).

Essa preocupação com os impactos do programa sobre a população-alvo aparece com destaque no Sumário Executivo do Ministério da Integração Nacional:

As características das intervenções permitem uma modulação na sua implementação com conseqüente **efetividade** para a população afetada, em cada trecho implementado, além das ações de contenção do avanço do mar em localidades nordestinas. (BRASIL, 2007, p. 513, grifo nosso).

Ainda que o termo efetividade não estivesse expresso literalmente como nos exemplos anteriores, foi considerada a presença do tema em avaliações que demonstrassem alguma preocupação com o impacto das ações no cumprimento do objeto do programa. Essa preocupação está presente no programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Conviver:

As ações deste Programa deverão contribuir - e estão sendo priorizadas - para a geração de emprego e renda, com resultados e impacto de curto prazo na qualidade de vida da população do semi-árido. (BRASIL, 2007, p. 525).

Da mesma forma o tema é encontrado no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita:

A consolidação do Programa mediante orientação jurídica, disseminação de informações sobre direitos e deveres, promoção de conciliações, prevenção da violência, patrocínio de causas e defesa jurídica, proporciona grande impacto na transformação social. (BRASIL, p. 579).

No programa Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis também são encontrados termos que remetem aos impactos do programa na sociedade:

O Programa dispõe de mecanismos operacionais que resultam em boa gestão e implementação, bons resultados, efeitos e impactos (BRASIL, 2007, p. 727).

Ainda que a análise não tivesse o objetivo de investigar a qualidade da avaliação, mas apenas a presença dos critérios, deve-se ressaltar que a presença em mais da metade dos programas de alguma preocupação com os impactos, ou efeitos, do programa sobre a população-alvo, embora algumas vezes superficial, é um fator, de certa forma, positivo e pode indicar uma tendência. No entanto, no escopo da pesquisa, o resultado da análise vem confirmar que não há relação entre o discurso do modelo de gestão e a prática revelada nos relatórios anuais.

#### **4.1.2 O critério da eficácia na avaliação do PPA 2004/2007**

A eficácia é definida no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b) como:

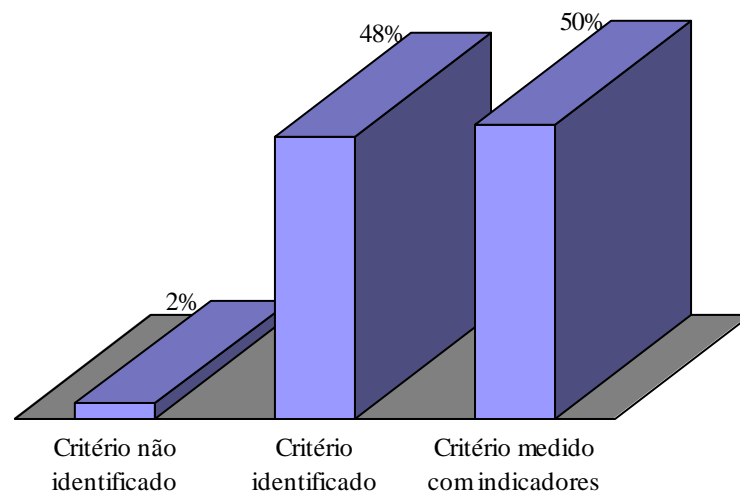
A medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

A fim de ampliar a compreensão do termo, Costa e Castanhar (2003) lembram que a avaliação da eficácia busca medir o grau de êxito conseguido em um programa com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas considerando, nesse caso, que as metas do programa são os objetivos mais concretos, ou imediatos, dele decorrentes. Pessoas atendidas em centros de saúde ou o número de leitos hospitalares seriam exemplos.

Com base nesses conceitos e as categorias de análise expostas no Quadro 5, a pesquisa chegou aos resultados apresentados no Gráfico 6.

O resultado mais visível é que em praticamente todos, 161 programas, os programas o tema eficácia foi observado. Em cerca de metade deles, 82 programas, foi identificado algum indicador. Isso pode ser decorrência da orientação da gestão do Plano Plurianual para resultados. Em apenas 4 programas da amostra não foi possível identificar nenhum elemento revelador do critério de eficácia.

Com obrigatoriedade de utilização de indicadores percebe-se que a maior parte deles ficou concentrada nessa perspectiva. Até pela definição do conceito de eficácia, é natural que esse critério tenha uma presença considerável, haja vista que praticamente todos os programas possuem algum tipo de meta ou ações concretas.



**Gráfico 6 – Presença do Critério Eficácia na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Até mesmo por isso, o número de programas com indicadores de eficácia deveria ser maior. Dentre os programas que apresentaram indicadores, o programa Universidade do Século XXI é um exemplo: o objetivo do programa é:

Ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento. (BRASIL, 2007, p. 468).

O programa apresenta, então, seis indicadores identificados com a eficácia do programa:

(1) taxa de docentes (em exercício) com doutorado atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial; (2) taxa de docentes (em exercício) com mestrado atuando nas instituições federais de educação superior – graduação; (3) taxa de docentes (em exercício) com graduação atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial; (4) coeficiente de alunos por docentes (em exercício) na educação superior; (5) taxa de matrículas de alunos em cursos de graduação presenciais no turno noturno (6) taxa de matrícula de alunos em instituições federais de educação superior - graduação presencial - no turno noturno. (BRASIL, 2007, p. 468).

Já o programa Democratização das Relações de Trabalho consegue deixar bastante clara sua preocupação com indicadores de efetividade, incluindo buscando indicadores mais adequados aos objetivos do programa. Nesse caso, o objetivo era:

Promover a democratização e a modernização do sistema brasileiro de relações de trabalho, por meio do diálogo e da negociação tripartite entre trabalhadores, governo e empregadores. (BRASIL, 2007, p. 1265).

Na sua avaliação, o gerente do programa deixa claro sua preocupação com o indicador:

Para aperfeiçoamento na aferição da eficácia do Programa, foram adicionados outros dois indicadores, por meio da revisão do PPA em 2006: o Número-Índice de Instrumento Coletivo – relação entre o número de instrumentos coletivos (acordos e convenções) realizados no ano corrente e o número de instrumentos coletivos realizados no ano-base, multiplicado por 100 – e a Taxa de Adesão à Atualização Sindical - relação percentual entre a frequência absoluta de sindicatos atualizados no SIRT e a frequência absoluta de sindicatos da pesquisa sindical do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL, 2007, p. 1268).

Alguns programas como o Brasil no Esporte de Alto Rendimento citaram literalmente o termo eficácia:

Sob o aspecto de **eficácia**, a gestão do Programa teve índice de 89,41% na execução das metas físicas. O método utilizado considera as metas físicas planejadas frente às executadas, no entanto, expurgando da análise as ações que tiveram problemas de definição de metas e que extrapolaram em mais de duas vezes o previsto da LOA 2006. No entanto, ainda é necessário um controle mais rígido sobre a execução das ações, pois, só assim, tanto as metas relacionadas como executadas poderão ser confirmadas. (BRASIL, 2007, p. 1123).

Em alguns fica evidente a preocupação com o cumprimento das metas. O programa Alimentação Saudável é um exemplo:

A maioria das metas previstas foi cumprida, exceto em função de atrasos na produção dos suplementos (sulfato ferroso), o que afetou a distribuição dos produtos no Programa Nacional de Suplementação de Ferro. (BRASIL, 2007, p. 667).

Outros programas como o de Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal e o de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários trouxeram referências ao cumprimento das metas, porém, com um foco mais em questões de execução orçamentária, o que pode estar na fronteira com o conceito de eficiência:

Nas principais ações do Programa, houve um índice muito bom de execução das metas. Os números só não foram melhores por indisponibilidade de limite orçamentário e financeiro. (BRASIL, 2007, p. 598).

O desempenho do Programa não foi satisfatório. Importa esclarecer que suas metas foram estabelecidas em função dos escassos recursos disponíveis, portanto, ficando muito aquém das reais necessidades. No geral, a execução das ações foi inferior à previsão, principalmente, face aos contingenciamentos orçamentários e à descontinuidade dos fluxos financeiros, que atrasaram a celebração de novos contratos e o avanço das obras em andamento. (BRASIL, 2007, p. 786).



### 4.1.3 O critério da Eficiência na avaliação do PPA 2004/2007

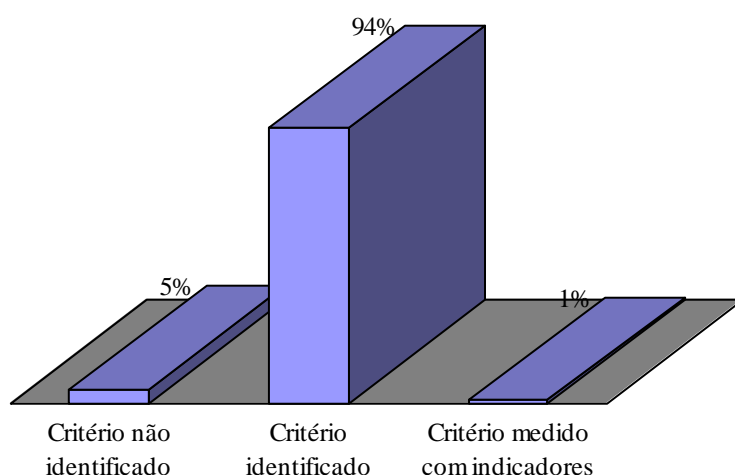
A eficiência é definida no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b) como:

A medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

Costa e Castanhar (2003) ampliam a compreensão do termo ao afirmar que a avaliação da eficiência de um programa deve investigar o desenvolvimento do programa de forma a medir a cobertura do programa, estabelecer em que grau está alcançando a população-alvo e, principalmente, acompanhar seus processos internos.

Nesse sentido, optou-se por utilizar como subcategorias, ou variáveis de inferência, na análise de conteúdo, três vetores para identificar o critério de efetividade: (1) a Adequação dos recursos financeiros e a qualidade da execução orçamentária; (2) Adequação e disponibilidade de recursos materiais, humanos e de infra-estrutura para a implementação do Programa e; (3) Relacionamentos interinstitucionais; capacidade de comunicação e interação com a sociedade.

A Análise de Conteúdo revelou apenas 2 programas da amostra com indicadores relacionados à eficiência. Por outro lado 155 programas revelaram algum tipo de preocupação com a eficiência, enquanto que em apenas 8 programas não foi possível identificar o critério. O Gráfico 7 ilustra essa situação.



**Gráfico 7 – Presença do Critério Eficiência na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Dessa forma, em praticamente todos os programas, 96%, foram identificados fatores reveladores de preocupação com a eficiência. No entanto, só foi identificada a presença de indicadores em 1% dos programas. Deve-se ressaltar que não foram considerados como indicadores de eficiência os demonstrativos contábeis de execução orçamentária e financeira, já que se pretendia inferir a percepção dos gerentes sobre a eficiência no gerenciamento do programa. Assim, quanto à questão orçamentária, o que se buscou foi perceber a avaliação dos gerentes quanto à sua adequação e qualidade para o atingimento dos objetivos do programa.

Nesse sentido, foi possível extrair avaliações como a do programa Mineração e Desenvolvimento Sustentável:

A execução orçamentária foi suficiente em relação à dotação autorizada na LOA, contudo no caso em especial da Ação Fiscalização da Atividade Minerária, os créditos suplementares aprovados não puderam ser utilizados em sua plenitude, tendo em vista a insuficiência de tempo entre a liberação e a execução. Os contingenciamentos ao longo do exercício também provocam uma descontinuidade na regularidade da execução. Além disso, ainda não há uma compatibilização entre os limites orçamentários, restos a pagar e os limites financeiros, o que acaba causando descontinuidade no planejamento orçamentário ao longo do exercício. Os restos a pagar também têm comprometido o financeiro. O fluxo de recursos, por sua vez, sofreu descontinuidade, mas não prejudicou decisivamente a execução programada. (BRASIL, 2007, p. 919).

O programa Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental também apresenta queixas sobre a má execução orçamentária:

O Programa empenhou e liquidou 48,3%, em 2006, praticamente o mesmo percentual de 2005 (49,1%). Tal como ocorreu nos exercícios de 2005 e 2004, os recursos foram liberados tardiamente, comprometendo a realização das metas físicas do Programa. As metas foram realizadas parcialmente e/ou transferidas para o exercício de 2007. (BRASIL, 2007, p. 1091).

Da mesma forma o programa Desenvolvimento das culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais:

O contingenciamento orçamentário e o fluxo irregular de recursos financeiros foram as restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto do programa. (BRASIL, 2007, p. 159).

E o programa Manejo e Conservação de Solos na Agricultura:

Quanto à cobertura do público-alvo, em 2006 foi alcançado entre 80% e 100% do previsto, resultado satisfatório, considerando as limitações orçamentárias associadas ao contingenciamento de recursos e atrasos em suas liberações. (BRASIL, 2007, p. 184).

Em 86% dos programas há algum tipo de comentário sobre a disponibilidade de recursos, materiais, humanos e de infra-estrutura para a execução do programa. No que se refere a recursos-humanos, nesse critério de eficiência buscou-se apenas identificar questões acerca da quantidade de pessoal. Questões sobre a qualificação dos servidores fazem parte do critério de aprendizado contínuo. Assim quanto aos recursos humanos, materiais e de infra-estrutura encontram-se exemplos de referências como no programa Desenvolvimento da Cultura Orgânica – Pró-orgânico:

Os recursos humanos ainda são insuficientes para a execução das atividades, mas tem-se utilizado o apoio de estagiários para suprir parte desta deficiência. (BRASIL, 2007, p. 117).

A carência de pessoal se repete em diversos programas, como o programa Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários:

Tanto a equipe gerencial quanto as equipes executoras carecem de recursos humanos, vez que o MAPA não apresenta quantitativo de pessoal suficiente para o exercício de suas atribuições, seja na sede, seja nas unidades descentralizadas. (BRASIL, 2007, p. 205).

O quantitativo de pessoal é insuficiente, tanto nas equipes gerenciais quanto nas executoras, como demonstra a avaliação do programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários:

Quanto aos recursos humanos, são críticos os aspectos da quantidade inadequada, tanto na equipe gerencial quanto nas equipes executoras; nestas últimas, são requeridas também atividades de capacitação, embora a própria dimensão inadequada do quadro provoque ausências para treinamento. (BRASIL, 2007, p. 213).

Da mesma forma que os recursos humanos, relatos de carência de materiais e infra-estrutura são constantes, como demonstrado no programa Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais:

Os recursos materiais são insuficientes nas equipes executoras. Há deficiências na rede de laboratórios oficiais, que não atendem adequadamente aos diversos setores. Também o quantitativo de recursos humanos não acompanha o aumento de ações e programas e há precariedade dos sistemas de informação. (BRASIL, 2007, p. 159).

Nesse critério também se identificou preocupação na gestão dos programas com os relacionamentos interinstitucionais e com a sociedade como se observa nos programas Educação para a Diversidade e a Cidadania e Erradicação do Trabalho Infantil:

A participação social ocorre, em alguns casos, pela constituição formal de comitês e conselhos para consultas e deliberações. Essa participação provoca maior

integração entre os agentes que representam os interesses das populações enfocadas no âmbito do Estado, Município ou região contemplada, bem como a criação de projetos em conformidade com as características e necessidades locais. Além disso, a participação social contribui para elaboração de diagnósticos mais acurados e controle social do Programa. (BRASIL, 2007, p. 466).

A PNAS institui a rede de proteção social na qual, com um papel de grande relevância, figura o controle social. O monitoramento e controle social do PETI são realizados através dos conselhos (de assistência social, dos direitos da criança e do adolescente e tutelar) e comissões (estaduais e municipais de erradicação do trabalho infantil) paritárias entre sociedade civil e poder público local ou estadual. (BRASIL, 2007, p. 1024).

A análise da presença desse critério na avaliação dos programas do PPA 2004/2007 revelou o grande peso desse tema, até mesmo porque é muito mais visível para os gerentes e faz parte do seu dia-a-dia, diferente da efetividade e da eficácia que geralmente são avaliadas ao final de um período. Observou-se que o contingenciamento orçamentário e a rapidez na liberação dos recursos têm grande influência na eficiência da gestão do programa, no entanto sua solução foge ao alcance do gerente do programa. Ressalta-se, porém, que a despeito das queixas dos gerentes é insignificante a presença de indicadores. Assim faltam servidores, materiais e infra-estrutura, mas praticamente não se quantifica essa necessidade através de indicadores.

#### **4.1.4 O critério de Aprendizado Contínuo na avaliação do PPA 2004/2007**

Nessa parte da análise buscou-se verificar a presença do que Kaplan e Norton (1997; 2004; 2006) classificam como ativos intangíveis críticos que formam a infra-estrutura para a organização se desenvolver e gerar valor. São as pessoas, os sistemas e a cultura organizacional.

Esse critério não está presente no Decreto n.º 5.233/2004 (BRASIL, 2004b). No entanto, é possível constatar sua presença no modelo de gestão do Plano Plurianual de forma derivada:

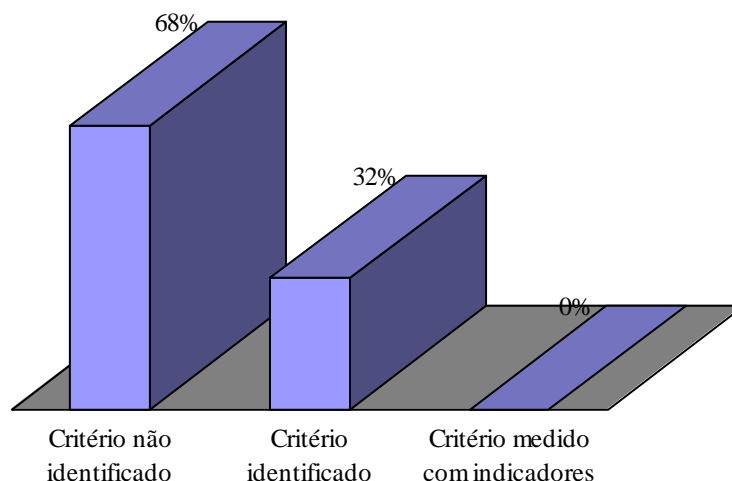
A avaliação anual do PPA abrange todos os programas e é o procedimento utilizado para subsidiar a revisão anual do PLDO e a elaboração dos orçamentos anuais. Sua finalidade pode ser traduzida em quatro principais objetivos: prestar contas à sociedade; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a concepção e a gestão do plano e dos programas e promover o aprendizado. (BRASIL, 2004b)

Assim, esse critério foi incluído na análise de conteúdo pela sua importância e por constituir-se em elemento fundamental na construção do modelo de gestão estratégica proposto no APÊNDICE A. As subcategorias utilizadas para inferir a presença desse conceito,

conforme se depreende do Quadro 5, foram: (1) habilidades, talento e conhecimento necessários para a condução do programa; (2) sistemas de informação, de infra-estrutura e de aplicativos de gestão do conhecimento; (3) cultura organizacional e pensamento estratégico e; (4) liderança.

Os resultados consolidados no Gráfico 8 revelam grande fragilidade dos programas em relação a essas variáveis. Em 113 programas da amostra, 68% do total, não foi possível localizar nenhuma referência a elementos identificadores do aprendizado contínuo. Enquanto em 52 programas foi identificado algum fator relativo ao critério, porém, em nenhum programa houve qualquer tipo de mensuração.

Dentro dos programas que apresentam elementos do critério de aprendizado contínuo a presença mais constante é de referências acerca de sistemas, 41%, e qualificação de pessoas, 39%. Há referências a estratégias em cerca de 19% deles e nenhuma referência a liderança.



**Gráfico 8 – Presença do Critério Aprendizado Contínuo na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

Fonte: Elaborado pelo Autor

O programa de Defesa do Consumidor é um exemplo de referência sobre sistemas de informação: os programas:

O principal resultado do Programa foi a implantação do SINDEC em nove Estados, superando a meta física prevista na LOA em 225%. Esse resultado foi atribuído a dois fatores: o sucesso da implantação do SINDEC em outros Estados, o que gerou uma demanda pelo sistema, facilitando a negociação para a sua adesão e o aprendizado acumulado ao longo das primeiras implantações que resultaram na implantação de uma metodologia mais eficiente e eficaz para integração dos Estados. (BRASIL, 2007, p. 592).

Na mesma linha segue o programa Controle de Armamentos, Munições e Explosivos:

A DFPC monitora por intermédio dos sistemas informatizados SIGMA, Sistema de Controle Fabril (SICOFA), Sistema de Controle de Vendas e Estoque de Munições (SICOVEM), Guia de Tráfego Eletrônica e SISCAB a evolução do número de registros inseridos no sistema. (BRASIL, 2007, p. 355).

Já na avaliação do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos relacionam-se a insuficiência de equipamentos e sistemas com a necessidade de capacitação de pessoal:

Há insuficiência de equipamentos (hardware) para desenvolvimento e manutenção dos sistemas de informações que fornecem subsídios para a tomada de decisões, além de insuficiência de equipamentos (hardware para sistemas de informações) e de espaço físico para as equipes de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informações, de acompanhamento e monitoramento e de avaliação. Há, ainda, necessidade de ampliar as equipes, bem como de reforçar a formação nas áreas de gerenciamento de projeto, de planejamento, de avaliação e de monitoramento. (Programa). (BRASIL, 2007, p. 421).

Ainda em relação ao desenvolvimento do capital humano, verifica-se que a maior parte das referências refere-se à necessidade de capacitação dos servidores. Em alguns casos, como o Programa Propriedade Intelectual, ainda se identifica alguma quantificação, o que não significa a presença de indicadores:

não há suficiente capacitação gerencial na autarquia, apesar do Programa Anual de Capacitação tentar minimizar os problemas existentes - principalmente na área administrativa -, além da insuficiente qualificação dos recursos humanos das equipes executoras. Em razão do ingresso dos novos concursados, a área de recursos humanos priorizou a capacitação *in company* desses servidores, destacando-se o Programa de Ambientação. Dessa forma, os treinamentos voltados para a qualificação das equipes executoras foram realizados em menor número, mas a meta da Ação Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação apresentou realização física superior à prevista. Ou seja, **1.121 servidores capacitados, de uma previsão inicial de 665 servidores capacitados**. (BRASIL, 2007, p. 421, grifo nosso).

Enquanto outros apenas relatam a necessidade de qualificação, como é o caso do Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento:

Os recursos humanos são deficientes na sua formação e qualificação profissional, bem como na baixa consciência da missão de serviço ao público. No que tange a recursos de tecnologia da informação, não é amplamente utilizada a comunicação eletrônica em petições, audiências e notificações e os serviços cartorários não são informatizados. (BRASIL, 2007, p. 621).

O mesmo se dá no programa Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:

A gerência do Programa não conta ainda com equipe técnica com qualificação específica dentro da carreira de desenvolvimento regional, sendo necessário buscar outras modalidades de contratação para técnicos com perfil gerencial. Cada subespaço priorizado para o desenvolvimento da faixa precisaria de um gerente indutor de desenvolvimento da região. Existe ainda um número pequeno de engenheiros face ao volume de projetos relacionados a obras civis. (BRASIL, 2007, p. 524).

Foi possível identificar também a presença de elementos vinculados ao pensamento estratégico em alguns programas, como no Sumário Executivo do Ministério da Educação:

É preciso destacar, inicialmente, que os programas e as ações do MEC têm fortes impacto na estratégia de governo, visto que seu público-alvo é composto por crianças, adolescentes, jovens e adultos em fase escolar. (BRASIL, 2007, p. 512).

Outros programas demonstram ainda mais familiaridade com o tema. Esse é o caso do Programa Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial Para a Inserção Social:

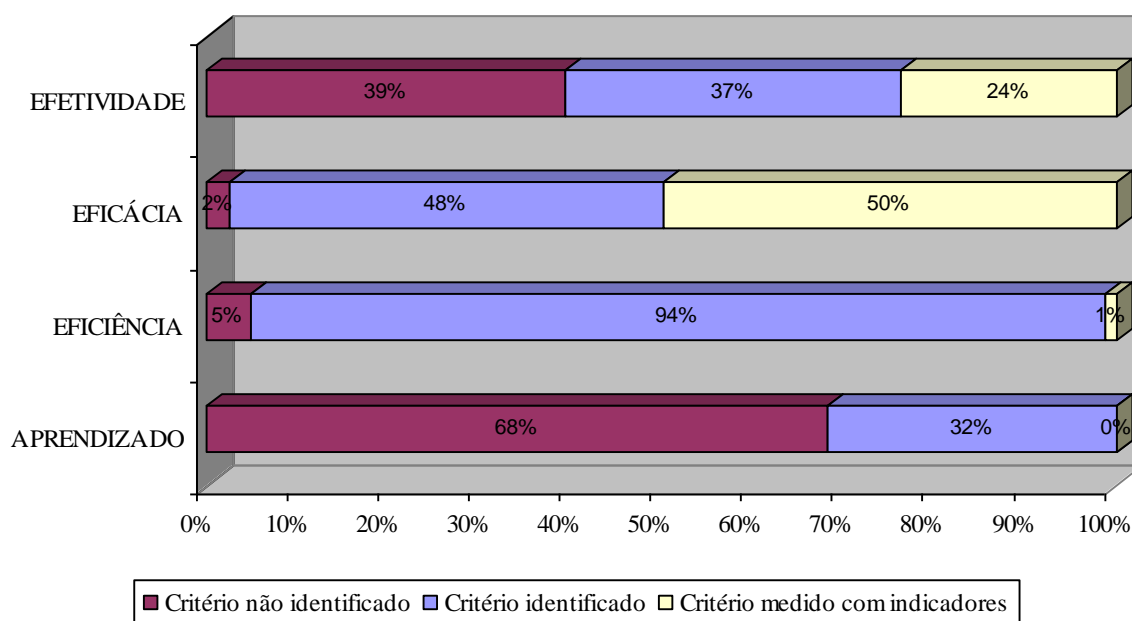
Cada unidade descentralizada da Embrapa elabora, anualmente, um relatório de gestão, baseado nos sete critérios da qualidade, o qual é avaliado, tornando-se o documento responsável pelo posicionamento das unidades de acordo com a sua gestão. A corporação elabora anualmente, um relatório de gestão, que faz parte da prestação de contas anual da Embrapa. Esse relatório é baseado em decisões normativas do Tribunal de Contas da União, emitidas ao final de cada exercício financeiro. (BRASIL, 2007, p. 195).

#### ***4.2 Resultados consolidados da Análise de Conteúdo***

Os dados analisados são apresentados de forma consolidada no Gráfico 9. Se for levada em consideração apenas a identificação do critério no Relatório Anual de Avaliação, sobressaem os critérios de eficácia, 98%, e eficiência, 95%. A efetividade é reconhecida em 61% dos programas, enquanto o aprendizado aparece em 32%.

Ocorre, no entanto, que a análise pela simples presença do tema não revela a importância dada à variável. Quando é levada em conta a intensidade do tema, medida no caso pela presença de indicadores, o cenário é alterado e se mostra bastante irregular.

Verificou-se dessa forma um total de 75% de programas com algum tipo de indicador, o que chega a ser apenas razoável. Porém, quando esses indicadores são categorizados nos temas propostos, revela-se um acentuado desequilíbrio. Metade desses indicadores foi classificada no critério da eficácia. 24% dos indicadores estão voltados para medidas de efetividade. Observou-se apenas 1% de indicadores com alguma medida de eficiência e nenhum indicador para o aprendizado contínuo.



**Gráfico 9 – Presença dos Critérios da efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

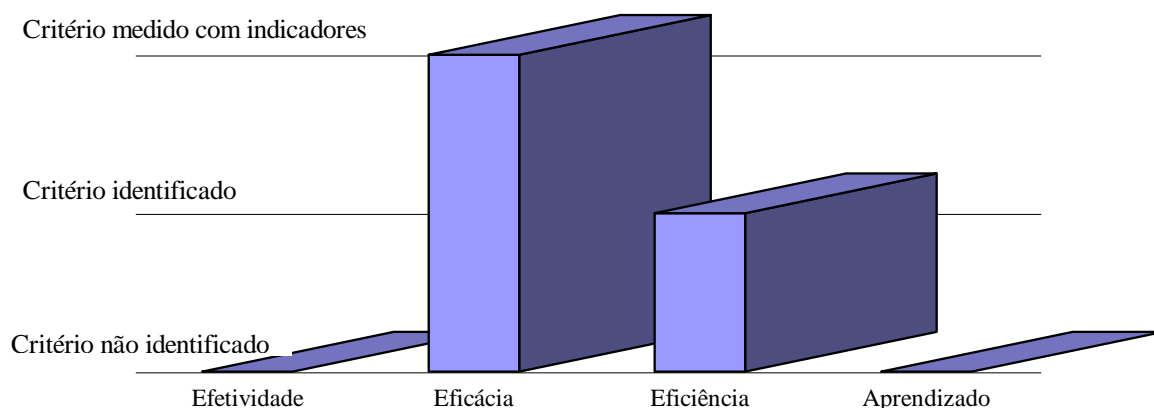
Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode-se inferir dessa análise que os gerentes de programa não conseguem, pelo instrumento oferecido ou por desinformação, transformar suas dificuldades e necessidades em medidas objetivas que possam inclusive auxiliar na tomada de decisão em instâncias superiores.

O Gráfico 10, foi construída com base na Moda, medida estatística que considera o valor mais repetido na categoria, e serve para ilustrar de maneira mais clara o achado dessa pesquisa.

Percebe-se o peso maior dos critérios da eficácia e da eficiência na avaliação dos programas públicos. Não se levou em conta a qualidade dessa avaliação, que pode ser objeto de pesquisas futuras. No entanto, pode-se inferir dos dados mostrados no Gráfico 10 que os resultados dos programas podem estar sendo prejudicados devido à desatenção em dois pontos fundamentais. Primeiro, os efeitos e impactos dos resultados dos programas para a população-alvo, representados pelos critérios de efetividade. Em segundo, a infra-estrutura de conhecimento que deve dar suporte ao desenvolvimento dos programas e aos resultados almejados. Assim, pode-se estar medindo metas e produtos sem saber por que e para quê.





**Gráfico 10 – Análise pela Moda - Critérios mais frequentes na Avaliação dos Programas do PPA 2004/2007 – exercício 2006**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Do ponto de vista dos objetivos desta pesquisa confirma-se a hipótese de que o atual sistema de avaliação do Plano Plurianual do Governo Federal não demonstra objetivamente que a orientação da gestão dos programas pelos critérios de eficiência, eficácia e efetividade é materializada nas demais etapas do ciclo de gestão do Plano Plurianual.

Infere-se da Análise de Conteúdo empreendida no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – exercício 2007, ano base 2006 que os critérios orientadores da gestão são ignorados tanto pela grande maioria dos gerentes de programa quanto pelo próprio Ministério do Planejamento, responsável pela gestão estratégica do programa.

Ao tempo em se responde ao problema de pesquisa confirmando a premissa inicial de que a gestão do PPA e os resultados dos programas não são avaliados segundo os critérios definidos pelo próprio governo, a pesquisa aponta para a necessidade de se investigar os motivos dessa inobservância. Pesquisas futuras devem apontar se isso decorre da falta de assimilação dos conceitos, por insuficiência dos instrumentos de gestão ou causas diversas.

Como contribuição, indo além dos objetivos iniciais da pesquisa, é apresentada no APÊNDICE A uma proposta de integração da tecnologia de gestão estratégica *balanced scorecard (BSC)* com o sistema integrado de planejamento e orçamento do Governo Federal na constituição de um instrumento capaz de traduzir o desempenho dos programas equilibradamente em indicadores sob as perspectivas dos critérios de aprendizado contínuo,

eficiência, eficácia e efetividade, proporcionando alinhamento estratégico entre os detentores de interesse (*stakeholders*) da ação governamental.

## 5 CONCLUSÃO

O presente capítulo apresenta uma síntese das descobertas desta dissertação, sua conclusão, as limitações do estudo, bem como sugestões para futuras pesquisas.

A premissa básica da pesquisa, inferida da leitura preliminar do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 - exercício 2007, ano base 2006, foi que a orientação da gestão do Plano Plurianual e dos programas pelos critérios de eficiência, eficácia e efetividade determinada pelo Decreto n.º 5.233 de 06 de outubro de 2004, não se materializa nas demais etapas do ciclo de gestão do PPA.

Em vista disso, no intuito de responder ao problema de pesquisa, o objetivo principal deste estudo foi investigar se no sistema integrado de planejamento e orçamento federal os programas e a gestão do Plano Plurianual são avaliados segundo critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo de forma a demonstrar e quantificar os resultados sociais da ação governamental.

Para alcançar esse intento foi preciso empreender um estudo mais aprofundado do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 exercício 2007, ano base 2006, a fim de confirmar a leitura inicial que se fez do relatório.

A técnica utilizada para esse propósito foi a Análise de Conteúdo, utilizada para inferência nas comunicações. Dessa forma, buscou-se identificar no texto do Relatório de Avaliação do PPA elementos, explícitos ou latentes, reveladores da presença dos critérios relacionados no Decreto n.º 5.233/2004.

A primeira análise, que visou medir a *freqüência* dos termos efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 exercício 2007, ano base 2006, revelou uma freqüência mínima dos critérios. Esse fato demonstra que esses conceitos ainda não estão internalizados na prática da administração pública dos programas, demonstrando uma assimetria entre o discurso do planejamento e a execução orçamentária.

Como não foi possível identificar os critérios pela sua freqüência no relatório, já que as citações diretas foram escassas, a investigação foi ampliada com o objetivo de identificar a presença latente dos critérios no relatório. Assim, mesmo que o gerente não demonstrasse

entendimento teórico do conceito no seu discurso, o reconhecimento de palavras-chave, ou variáveis de inferência, na comunicação, de qualquer maneira relacionadas aos conceitos procurados, serviu para computar a presença do critério na avaliação do programa. Para isso foram utilizados como critério de enumeração do tema a sua *presença e intensidade* no texto. Para o registro da presença do critério bastou o registro de algum elemento de identificação do tema em uma frase ou parágrafo. O registro da intensidade foi efetuado em função da presença ou não de indicadores.

Ainda assim, a presença dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo demonstrou-se irregular e inconsistente. Irregular porque a presença de um critério na avaliação de um programa não representou, necessariamente, a presença dos outros critérios, demonstrando uma falta de complementaridade. Foi também inconsistente já que na maior parte dos programas não houve qualquer tipo de mensuração, transformando a avaliação em apenas um apanhado de queixas e justificativas sem objetividade.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa foi alcançado ao confirmar sua premissa inicial, a que a gestão dos programas e do Plano Plurianual não segue adequadamente a orientação dos critérios de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo, como preceitua o Decreto n.º 5.233/2004 e o modelo integrado de planejamento e orçamento da União.

Em complemento foi proposto no APÊNDICE A um Modelo de Gestão Estratégica de Programas baseado na integração da metodologia do *balanced scorecard* com os critérios do sistema de planejamento e orçamento públicos do Governo Federal.

O achado desse modelo foi a convergência dos critérios do ciclo de gestão do PPA com as perspectivas tradicionais do BSC. Assim, as perspectivas financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento converteram-se, no modelo proposto, nas perspectivas de efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo, demonstrando alinhamento com a cultura de gestão orçamentária que está se consolidando no Brasil e a viabilidade da integração do BSC ao sistema de planejamento e orçamento da administração pública.

Entre os principais achados da pesquisa está a identificação da ausência de relação entre o discurso e a prática no que se refere à gestão do Plano Plurianual orientada pelos

critérios de efetividade, eficácia e eficiência. O Decreto n.º 5.233/2004 é praticamente ignorado em todo o relatório de avaliação do PPA.

Por outro lado, O BSC revelou-se uma ferramenta poderosa e facilmente adaptável para as demandas do setor público. Sua utilização no tratamento de construções teóricas complexas como a dicotomia política/administração e a teoria da agência, pode proporcionar um instrumento criativo e eficaz para a redução da assimetria informacional em todos os níveis do serviço público.

Quanto às contribuições da pesquisa espera-se que a mesma participe com a ampliação do conhecimento na área da administração pública, em especial a abarcada pela Nova Gestão Pública, no que se refere à utilização no setor público de técnicas e metodologias próprias da iniciativa privada.

Do ponto de vista teórico, embora não se tenha a pretensão aqui de responder a questões complexas como a relação dicotômica entre política e burocracia e também a assimetria informacional, a pesquisa pode contribuir para a ampliação da discussão e do conhecimento desses temas, o que pode ter algum efeito prático na gestão pública.

Há que se mencionar, no entanto, os aspectos limitadores da pesquisa. Embora se tenha buscado não incorrer em subjetividades, tentando manter sempre o máximo grau de objetividade, a característica da dissertação, baseada em pesquisa documental e análise de conteúdo, ainda que cercada de rigor metodológico, pode acabar envolvendo o julgamento do pesquisador.

Assim, com os resultados alcançados, não se pode inferir se a intenção do gerente de programa ao redigir seu relatório de avaliação foi aquela revelada na sua comunicação. Dessa forma, não é seguro afirmar que um indicador classificado pelo pesquisador como de efetividade, por exemplo, tinha essa mesma intenção quando registrado pelo gerente.

Da mesma forma, não se pôde inferir, se a ausência de referências a algum tema foi resultado do desinteresse, desconhecimento ou impossibilidade instrumental do gerente para se manifestar.

No âmbito do Modelo de Gestão Estratégica de Programas, limitações de tempo e de recursos impediram a realização de testes empíricos do modelo. O exemplo tratado na

pesquisa teve apenas a finalidade de demonstrar a adequação do modelo aos dados disponíveis dos programas. Porém, a validação do modelo depende de um teste empírico.

As limitações apresentadas remetem a sugestões de pesquisas futuras que possam validar ou refutar os resultados aqui apresentados.

Dessa forma, sugere-se o desenvolvimento de um estudo que busque revelar as relações compreensão/utilização e utilização/resultados dos critérios da efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo na gestão do Plano Plurianual por parte dos gerentes de programa e dirigentes políticos.

É necessário também investigar se a prática da gestão estratégica na administração pública reduz a assimetria da informação nos diferentes níveis de gestão, bem como a dicotomia entre política e administração.

Por fim, recomenda-se a aplicação do modelo de gestão estratégica em uma amostra de programas durante um ciclo orçamentário, analisando seus resultados e comparando-os com os resultados de programas semelhantes em uma amostra de controle.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ANSOFF, H. Igor; McDONNEL, E. J. *Implantando a administração estratégica*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano 48, n. 3, p. 105-132, set-dez 1997.

ARAÚJO, Marlene. Resultados do projeto de modelo de gestão estratégica da Embrapa, baseado no método balanced scorecard. In: V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2000. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 06 de agosto de 2007.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa : Edições 70, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Brasília, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais n.ºs 1/92 31/2000 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/94. Brasília : Senado Federal, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano de gestão do PPA 2004-2007. Brasília, 2004a.

BRASIL. Decreto n.º 5.233 de 6 de outubro de 2004 - Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Brasília, 2004b.

BRASIL. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, 2004c. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 28 de janeiro de 2008.

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plano estratégico 2006-2010 / Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2006a. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em 04 de junho de 2007.

Brasil. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Regulamento dos pactos pela vida e de gestão / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Coordenação de Apoio à Gestão Descentralizada. – Brasília : Ministério da Saúde, 2006b.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Programa nacional de Gestão Pública e desburocratização – GESPÚBLICA: Instrumento para avaliação da gestão pública - Ciclo 2006. Brasília, 2006c.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2007 - ano base 2006. Brasília: SPI, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. PRESTES-MOTTA, Fernando C. *Introdução à administração burocrática*. São Paulo : Brasiliense, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Texto para Discussão n.º 9*. Brasília : MARE/ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2003.

CAVALCANTI, Bianor Scelza, OTERO, Roberto Bevilacqua. Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados. *Texto para Discussão n.º 16*. Brasília : MARE/ENAP, 1997.

CERTO, Samuel C; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. São Paulo: Makron Books, 1993.

COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CRUZ, Flávio. Et al. *Comentários à Lei n.º 4.320*. 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2006.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. *Pesquisa empírica em ciências humanas*. São Paulo: Futura, 2001.

FAMA, Eugene F., JENSEN, Michael C. Agency problems and residual claims. *Journal of Law & Economics*, Vol XXVI, June 1983. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/98060103.pdf?abstractid=94032>>, Acesso em 29 de junho de 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *RBCS Vol. 20 n.º 59*, p. 97-169, out./2005.

FERNANDES, Bruno R. *Administração estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho*. São Paulo : Saraiva , 2005.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2003. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 29 de junho de 2008.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. 4 ed. Rio de Janeiro : Forense-Universitária, 1987.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14 ed., São Paulo : Atlas, 2007.

GIL, Antonio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002.



GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia brasileira contemporânea*: para cursos de economia e administração. São Paulo : Atlas, 1996.

HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth H. *Psicologia para administradores*: a teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo : EPU, 1986.

KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro : Elsevier, 1997.

\_\_\_\_\_. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard*: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 6 ed., Rio de Janeiro : Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. *Alinhamento*: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro : Elsevier, 2006.

LALLEMENT, Michel. *História das idéias sociológicas*: das origens a Max Weber. Petrópolis : Vozes, 2003.

LIMA, et al. *Metodologia para acompanhamento da implementação do balanced scorecard (BSC) da EMBRAPA*. Brasília : Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1981.

LONGO, Francisco. A hora e a vez das pessoas. Revista SP.Gov versão eletrônica. n. 5. Disponível em < <http://www.revista.fundap.sp.gov.br/index.htm>>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

MACHADO, Nelson. Modelo de Integração Decisão / Plano / Orçamento / Execução / Avaliação. USP, dezembro de 2002, mimeo. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano de gestão do PPA 2004-2007. Brasília, 2004.

MARCONI, Marina A., LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6 ed. São Paulo : Atlas, 2006.

MARCONI, Marina A., LAKATOS, Eva M. *Técnicas de Pesquisa*. 4 ed. São Paulo : Atlas, 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e Revolução Gerencial – A Persistência da Dicotomia entre Política e Administração-. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n.º 6, junho/julho/agosto, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 19 de outubro de 2006.

MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. 4 ed., México : Siglo Veintiuno, 1972. p. 135-136. In: GIACOMONI, James. Orçamento público. 10 ed., São Paulo : Atlas, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas*: a política orçamentária no Brasil. São Paulo : Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044105.pdf>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo : Atlas, 2007.

MINTZBERG, Henry et al. *Safári de Estratégia*: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre : Bookman, 2000.

MODEL, Sven. Performance measurement myths in the public sector: a research note. *Financial Accountability & Management*, 20(1), February 2004, p. 39-55.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 51, n.º 2, abril/junho, 2000, p. 107-119.

MOORE, Mark H. *Criando valor público*: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro : Uniletras ; Brasília : ENAP, 2002.

NADER, Rosa Maria. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 12 de abril de 2007.

NORTON, David. O alinhamento em primeiro lugar. In: HSM Management. São Paulo, v. 3. n. 62, a. 11, p. 106-112, mai./jun. 2007.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília : MH Comunicação, 1994.

PORTER, Michael E. What is strategy? *Harvard Business Review*, p. 61-78, nov/ dec. 1996

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado*: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

REZENDE, Denis A., CASTOR, Belmiro J. *Planejamento estratégico municipal*: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2ed. Rio de janeiro : Brasport, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social*: métodos e técnicas. São Paulo : Atlas, 1999.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo : Best Seller, 1999.

SCHEIRER, Mary Ann. Designing and using process evaluation. In: COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

SENGE, Peter M. *A quinta disciplina*: arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro : best Seller, 2006.

SIENA, Osmar. *Metodologia da pesquisa científica*: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho : [s.n.], 2007.

SLOMSKI, Valmor. *Teoria do agenciamento no estado*: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. 1999. 106p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo : Atlas, 2005.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TAKEUCHI, Hirotaka. NONAKA, Ikujiro. *Gestão do Conhecimento*. Porto Alegre : Bookman, 2008.

TAVARES, Mauro Calixto. *Gestão estratégica*. 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2005.

TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por Resultados*: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro : Revan; Brasília, DF : ENAP, 2001.

TRIVIÑOS, A. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo : Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. - 6. ed. – São Paulo : Atlas, 2005.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Os fundamentos da organização burocrática*. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4 ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1978. P. 15-28.

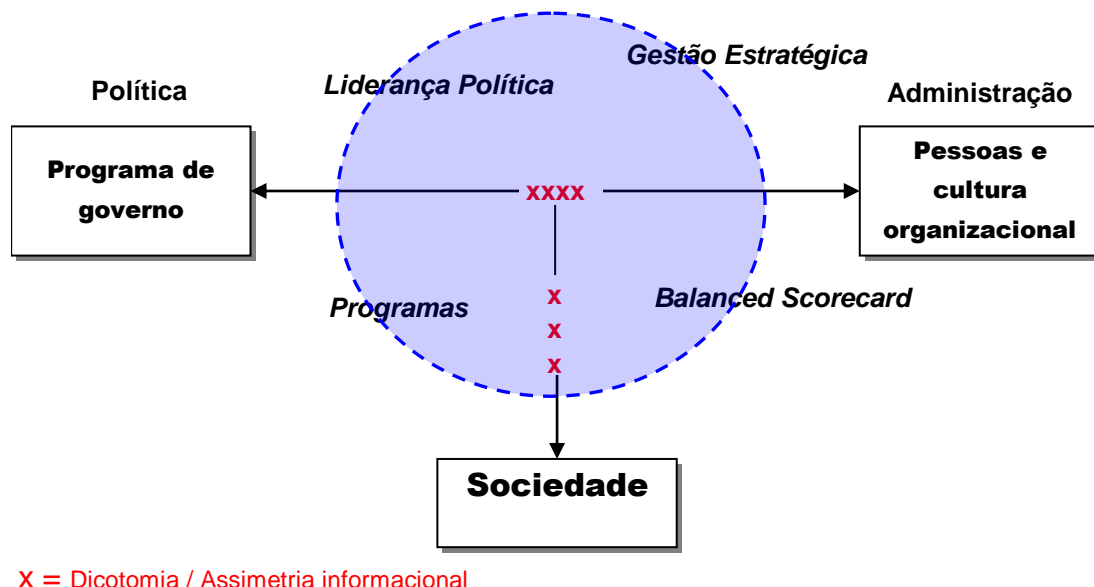
## APÊNDICE A - Modelo de gestão estratégica de programas

Em complemento aos resultados da pesquisa é apresentado neste apêndice um modelo de gestão estratégica para a avaliação de programas públicos balanceando indicadores de resultado e de tendência em quatro diferentes perspectivas: a efetividade, a eficácia, a eficiência e o aprendizado contínuo.

### Base conceitual do modelo

Os pressupostos teóricos que justificam o modelo proposto são que existe uma dicotomia entre política e administração passível de equilíbrio através da liderança política (MARTINS, 2003; WEBER, 1999) e, também, a assimetria de informação causada por uma relação de agência no Estado, em diferentes níveis (SLOMSKI, 1999, 2005).

A partir disso, o modelo foi construído segundo a idéia que a utilização de um instrumento de gestão estratégica como o BSC na avaliação dos programas públicos, que representam a estratégia do governo, permitiria traduzir a estratégia em um conjunto de medidas de resultado e desempenho, valorizando o aprendizado contínuo e permitindo o alinhamento de todos interessados do programa com seus objetivos. O Diagrama 10 ilustra a base conceitual do modelo.



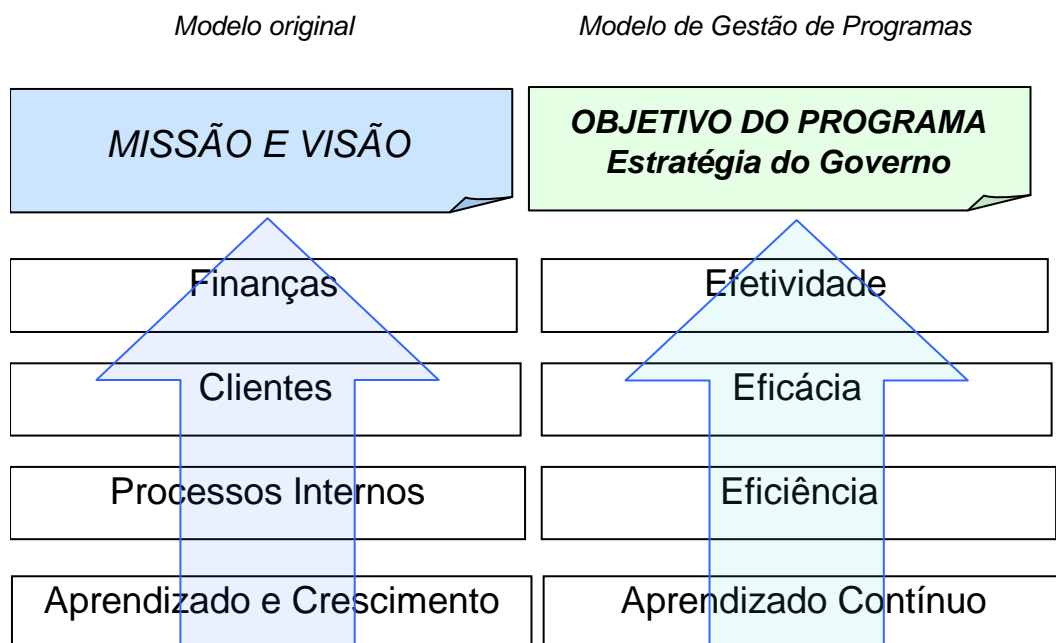
**Diagrama 10 – Base conceitual do modelo de gestão estratégica de programas**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Observam-se interferências no fluxo de informação entre os três principais atores: o político (governo), a administração (burocracia) e a sociedade. Essas interferências podem ser causadas pelo conflito e/ou pela assimetria informacional. Deve-se atuar nessa área para reduzir os conflitos e melhorar o fluxo de informações. Assim, torna-se importante a atuação efetiva da liderança política, a gestão estratégica dos programas e a utilização de tecnologias gerenciais. O BSC, nesse modelo pode representar o elemento unificador. Assim, o modelo visa o alinhamento estratégico entre os atores envolvidos com as políticas públicas e os programas do Plano Plurianual.

### Perspectivas do Modelo de Gestão Estratégica de Programas

Para a adaptação do BSC à gestão estratégica de programas, optou-se pela substituição das perspectivas tradicionais do BSC, ilustrado no Diagrama 11.

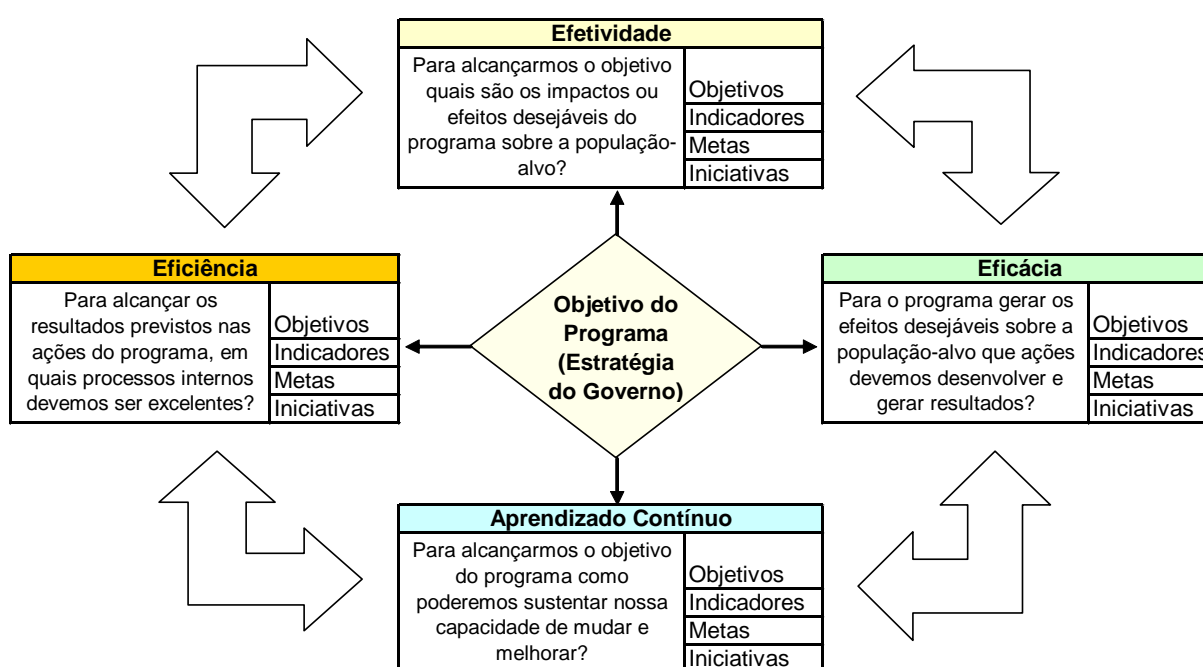


**Diagrama 11 – Perspectivas do modelo de gestão estratégica de programas**

Fonte: Elaborado pelo Autor

A fim de manter proximidade com a prática da gestão pública, as perspectivas foram baseadas nos critérios de efetividade, eficácia e eficiência já incorporados ao sistema de planejamento e orçamento públicos. Foi mantida a perspectiva que trata dos ativos estratégicos intangíveis, apenas com alteração na nomenclatura.

O Modelo de Gestão Estratégica de Programas busca traduzir em medidas tangíveis os objetivos do programa, observando a orientação estratégica do governo, focalizando essas medidas sob quatro perspectivas: efetividade, eficácia, eficiência e aprendizado contínuo, Diagrama 12. Com isso o gerente do programa pode avaliar até que ponto seu programa gera valor para o público-alvo (efetividade) e como deve aperfeiçoar a capacidade de mudar e os investimentos necessários em pessoas, sistemas e procedimentos (aprendizado contínuo) para melhorar o desempenho futuro. Isso vem em resposta ao resultado da análise de conteúdo empreendida nessa pesquisa, ver o Gráfico 10, no qual ficou evidente a tendência da avaliação dos programas, no modelo vigente, concentrar-se nos critérios de eficácia e eficiência.



**Diagrama 12 – Estrutura do modelo de gestão estratégica de programas**

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997, p. 10).

### Princípios de gestão estratégica

Para implementar um sistema de gestão estratégica baseado no BSC se torna importante observar os cinco princípios de gestão que Kaplan e Norton (2006) consideram importantes para se obter sucesso nessa tarefa: (1) mobilização; (2) tradução da estratégia; (3) Alinhamento da organização; (4) Motivação dos servidores e; (5) Gerenciamento.

A mobilização significa que mudança deve ser orquestrada por meio da liderança política. No setor público a mobilização deve começar a partir do maior escalão para os

imediatamente inferiores. A partir daí deve ser estabelecida a orientação estratégica daquela gestão. Os passos seguintes dependem dessa mobilização.

A estratégia, no caso dos programas, seus objetivos estratégicos, deve ser traduzida em medidas operacionais, indicadores, metas, iniciativas. De maneira simplificada, os objetivos das perspectivas de *efetividade* e *eficácia* descrevem os resultados que a instituição pretende alcançar com determinado programa (indicadores de resultado). Já os objetivos consignados nas perspectivas de *eficiência* e *aprendizado contínuo*, impulsionam a estratégia da instituição para alcançar aqueles resultados (vetores de desempenho).

Deve-se buscar, então, o alinhamento da organização com a estratégia. No modelo de gestão de programas, além da organização (ministério, secretaria, autarquias) deve-se buscar o alinhamento com outros atores com interesse no programa como, empresas públicas, fornecedores, conselhos, servidores e beneficiários diretos do programa.

Buscar a motivação dos servidores. Deve-se proporcionar capacitação, comunicação, definição clara de objetivos, plano de cargos e salários, remuneração variável e treinamento.

O gerenciamento consiste em integrar a estratégia ao sistema de planejamento-orçamento e às reuniões gerenciais.

### **Construindo um Mapa Estratégico**

Outra inovação dos criadores do *balanced scorecard* foi o mapa estratégico. “O mapa estratégico é uma representação visual das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia da organização.” (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 10).

Segundo Kaplan e Norton (1997), nas organizações, o mapa estratégico é usado para esclarecer a estratégia no nível executivo; para comunicar a estratégia para os colaboradores; para alinhar as unidade de negócios, departamentos, funções e iniciativas; e focar os processos gerenciais.

Na sua conversão à gestão de programas demonstra também grande utilidade. Com fundamento no Diagrama 10, o mapa estratégico pode ser usado para: (1) esclarecer a estratégia no nível político; (2) comunicar a estratégia para o restante da administração; (3) alinhar todos os interessados no programa com a estratégia; e, também, focar os processos gerenciais.

O Diagrama 13 apresenta o Gabarito de Mapa Estratégico para Gestão de Programas. Esse gabarito foi estruturado para servir de guia para a construção de mapas estratégicos para diferentes programas. A quantidade de objetivos estratégicos em cada perspectiva não é rígida e seu número depende das características de cada programa. Da mesma forma as relações de causa e efeito devem ser definidas de acordo com cada programa.

O mapa estratégico deve ser construído de cima para baixo. Assim, o primeiro passo a se dar é a definição correta do objetivo do programa. Esse objetivo deve revelar claramente o propósito maior, ou missão, do programa. Necessita-se ter conhecimento dos motivos que desencadearam a criação do programa. É o ponto máximo a se conseguir com o programa.

Em seguida devem-se construir os objetivos estratégicos na perspectiva da efetividade. Fortemente vinculados ao objetivo geral do programa, necessitam identificar os efeitos ou impactos do programa na população-alvo.

Na perspectiva da eficácia relacionam-se as ações mais concretas, os produtos mais imediatos resultantes do programa, cujos resultados terão algum efeito ou impacto na população-alvo.

Os objetivos na perspectiva da eficiência devem funcionar como guia na construção do mapa de outros programas. São os processos considerados críticos para o atingimento das metas do programa. Consideraram-se aqui, como padrão, quatro processos: (1) gestão orçamentária e financeira; (2) gestão de infra-estrutura e logística; (3) gestão de relacionamentos e parcerias; e (4) Controle social. A alteração ou inclusão de outros processos considerados críticos depende das características de cada programa.

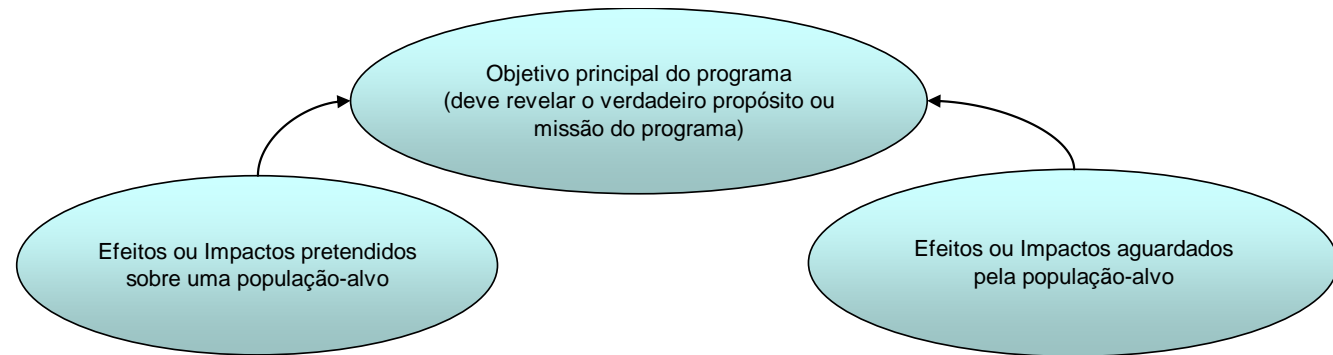
Em relação à perspectiva de aprendizado contínuo foram mantidos os objetivos do modelo de Kaplan e Norton (1997) e acrescentado o objetivo estratégico de Liderança Política em razão do modelo conceitual apresentado no Diagrama 10.

Uma ferramenta de gestão estratégica completa engloba três elementos: (1) o mapa estratégico que representa visualmente os componentes da estratégia e suas relações de causa e efeito; (2) o BSC que traduz a estratégia em indicadores e estabelece metas; e (3) um plano de ação que definirá as ações e o orçamento para a execução dos objetivos. O Diagrama 14 ilustra essa estrutura denominada de matriz de gestão estratégica.

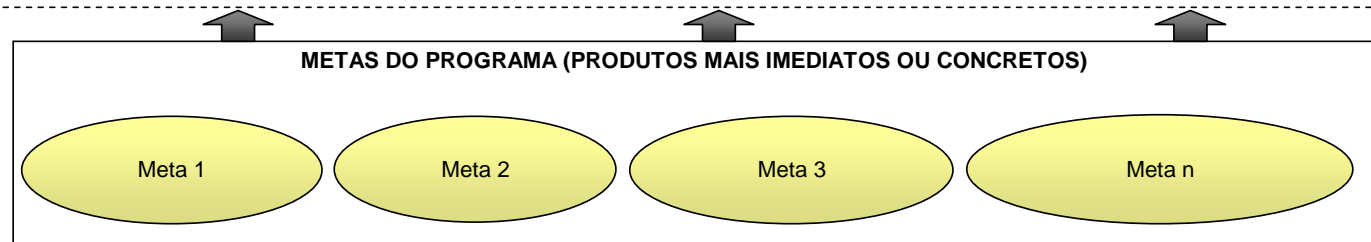


**EFETIVIDADE**

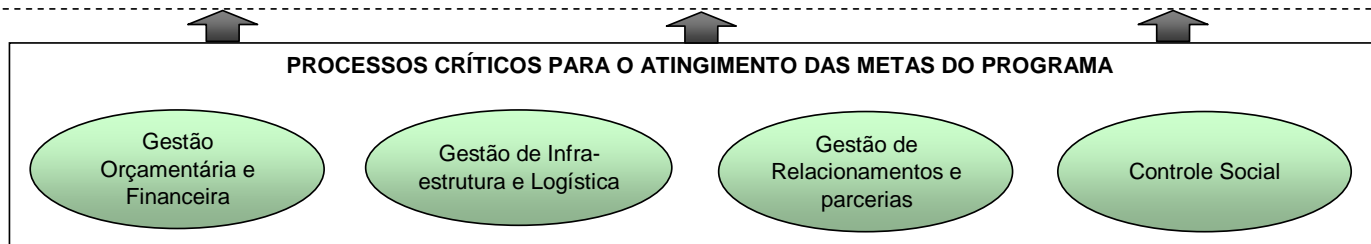
*(Avaliação do impacto dos resultados)*  
Procura identificar os efeitos produzidos pelo programa sobre a população-alvo

**EFICÁCIA**

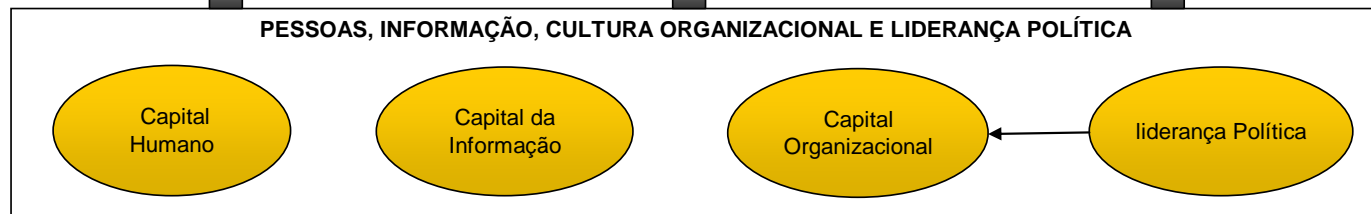
*(Avaliação de Resultados)*  
Medir o grau de êxito obtido pelo programa em relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. (Metas do programa são os produtos mais imediatos - ou concretos - que dele decorrem.

**EFICIÊNCIA**

*(Avaliação de Processos)*

**APRENDIZADO CONTÍNUO**

*(Avalia os Ativos Estratégicos Intangíveis)*  
Oferecem a infra-estrutura que possibilita a consecução de objetivos ambiciosos nas outras três esferas)



**Diagrama 13 – Gabarito de Mapa Estratégico para gestão de programas**

Fonte: Elaborado pelo Autor

MAPA ESTRATÉGICO		BALANCED SCORECARD		PLANO DE AÇÃO	
	Objetivos	Indicadores	Metas	Iniciativas	Investimentos
Perspectiva financeira					
Perspectiva do cliente					
Perspectiva dos processos internos					
Perspectiva de aprendizado e crescimento					

**Diagrama 14 – Matriz de gestão estratégica**

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004, p. 56).

### Um exemplo de Mapa Estratégico e Balanced Scorecard baseado no programa Atenção Básica em Saúde

A título de ilustração do modelo proposto será construído com dados do programa Atenção Básica em Saúde (Saúde da Família) um mapa estratégico e uma matriz de BSC, contendo objetivos e indicadores, a fim de verificar o ajuste do modelo a dados de programas reais. Vale ressaltar que não se pretende aqui avaliar o programa em questão, nem testar o modelo proposto, o que demandaria outros procedimentos metodológicos. O objetivo é apenas ilustrar o modelo com objetivos e indicadores extraídos de um programa real.

Os dados foram obtidos a partir de documentos do programa disponíveis na internet. Os indicadores de efetividade e eficácia são próprios do programa sendo apenas organizados nas perspectivas adequadas. Não foram identificados nos documentos indicadores que pudessem ser classificados nas perspectivas de eficiência e aprendizado contínuo. Assim, os indicadores apresentados nessas perspectivas são fictícios e foram lançados apenas para completar e enriquecer o exemplo.

O Quadro 6 mostra a avaliação do programa Atenção Básica em Saúde, apresentada no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 – Exercício 2007, ano base 2006, apresenta apenas três indicadores.

<b>Objetivo</b>	Expandir o Saúde da Família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada.
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Taxa da população coberta por equipes de saúde da família</li> <li>2. Taxa da população coberta por equipes de saúde bucal</li> <li>3. Taxa da população coberta equipes de saúde da família em municípios com mais de 100 mil habitantes</li> </ol>

**Quadro 6 – PPA 2004/2007 - Objetivo e indicadores do Programa Atenção Básica em Saúde**

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2007 - ano base 2006 (BRASIL, 2007).

Como se pode notar pelo Quadro 6 seria impossível montar um mapa estratégico e um BSC apenas com aqueles indicadores do PPA. Buscou-se, então em documentos do programa, especificamente a Série Pactos pela Saúde 2006 vol. I a VII (BRASIL, 2006b), de onde foi possível extrair uma série de elementos do programa que possibilitaram a identificação dos objetivos fundamentais do programa, revelaram princípios, fundamentos e estratégias que permitiram o estabelecimento dos objetos em cada perspectiva, e, por uma série de indicadores utilizados pelo programa mas que não são mencionados na avaliação.

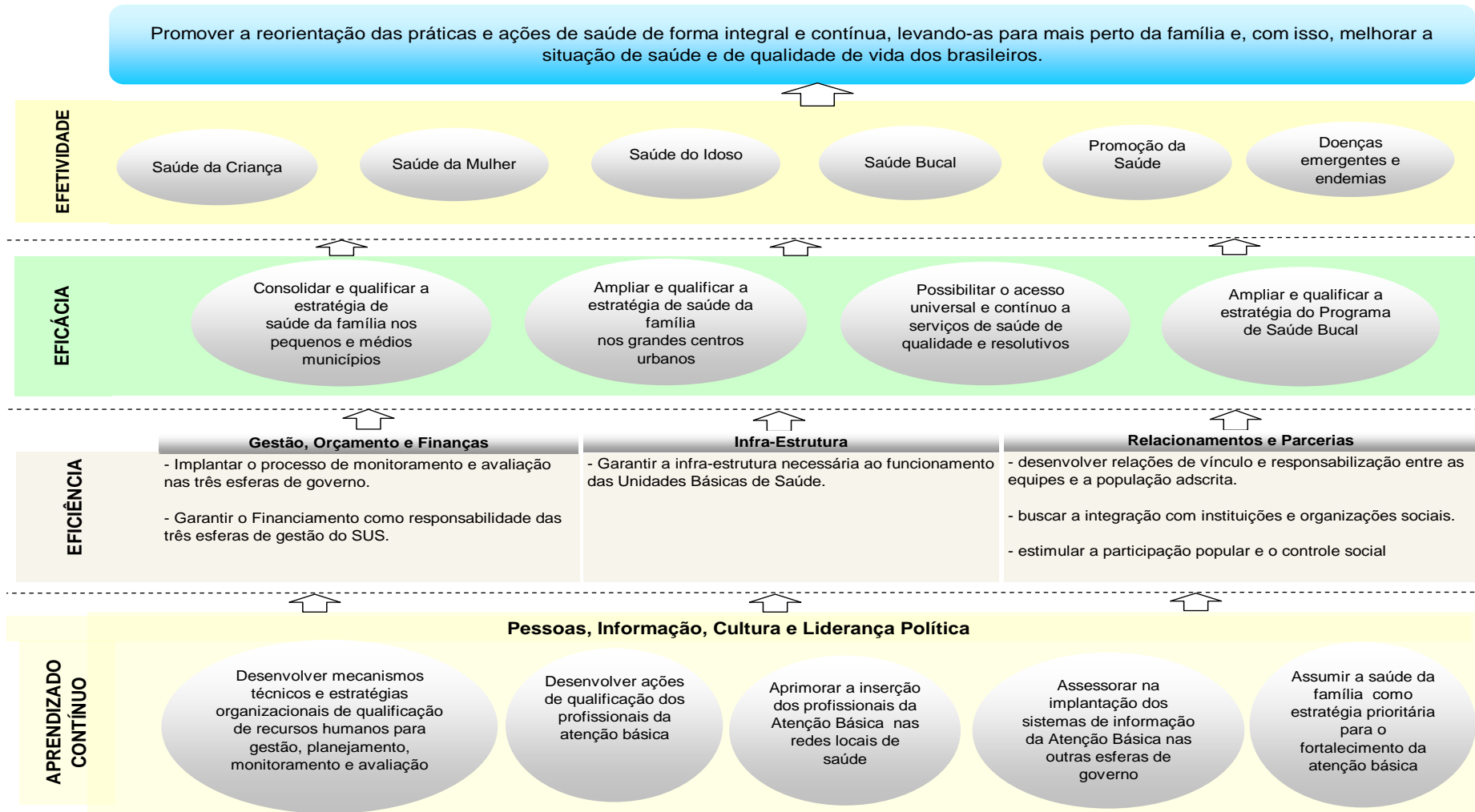
O Mapa Estratégico resultante está representado no Diagrama 15. Em relação aos objetivos estratégicos da perspectiva da efetividade optou-se por agregá-los por temas devido ao grande número de indicadores relativos a essa perspectiva encontrados nos documentos. No entanto, no BSC elaborado em seguida, ver Quadros 7, 8 e 9, todos os objetivos estão relacionados com seus respectivos indicadores.

Em virtude de não ter sido possível relacionar as atividades desenvolvidas no âmbito do programa Atenção Básica em Saúde não foi elaborado exemplo do Plano de Ação conforme ilustrado pelo Diagrama 14.

Mesmo tratando-se de um exercício realizado sem o envolvimento dos gestores dos programas, apenas com informações disponíveis ao público, foi possível construir um mapa estratégico e um *balanced scorecard* que reuniram 51 indicadores possíveis. Ressalta-se que no PPA 2004/2007 o programa Atenção Básica em Saúde traz apenas três indicadores. O número maior de indicadores e sua distribuição de forma balanceada nas quatro perspectivas

possibilitou uma visão muito mais ampla e correta dos objetivos, das ações, dos processos internos e da infra-estrutura necessária para seu crescimento.

**Programa 1214 - Atenção básica em saúde (Saúde da Família)**



**Diagrama 15 – Mapa Estratégico do Programa Atenção Básica em Saúde**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Perspectiva	Objetivos	Indicadores
EFETIVIDADE	Eliminação da Desnutrição Infantil  Saúde da Criança	Número absoluto de óbitos em menores de 1 ano de idade
		Coeficiente de mortalidade infantil
		Proporção de nascidos vivos com baixo peso ao nascer
		Proporção de óbitos em menores de um ano de idade por causas mal definidas
		Taxa de internações por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos
		Taxa de internações por Doença Diarréica Aguda (DDA) em menores de 5 anos
		Número absoluto de óbitos neonatais tardios
		Coeficiente de mortalidade neonatal tardia
	Saúde da Mulher	Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil investigados
		Proporção de nascidos vivos de mães com 4 ou mais consultas de pré-natal
		Razão entre exames citopatológicos cervico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos e a população feminina nesta faixa etária
		Razão de mortalidade materna
		Proporção de partos cesáreos
		Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal
	Saúde do Idoso	Proporção de instituições de longa permanência para idosos inspecionadas
	Saúde Bucal	Cobertura de primeira consulta odontológica programática
		Cobertura da ação coletiva escovação dental supervisionada
		Média de procedimentos odontológicos básicos individuais
		Proporção de procedimentos odontológicos especializados em relação às ações odontológicas individuais
	Promoção da Saúde	Proporção da população coberta pelo Programa de Saúde da Família
		Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas
		Média mensal de visitas domiciliares por família
	Eliminação da Hanseníase	Coeficiente de prevalência de hanseníase
		Coeficiente de detecção de casos novos de hanseníase
	Controle do Diabetes Mellitus	Proporção de internações por complicações do Diabetes Mellitus
		Proporção de portadores de diabetes mellitus cadastrados
	Controle da Tuberculose	Proporção de abandono de tratamento de tuberculose
		Taxa de incidência de tuberculose pulmonar positiva
	Controle da Hipertensão Arterial	Taxa de internações por acidente vascular cerebral (AVC)
		Taxa de internações por insuficiência cardíaca congestiva (ICC)
		Proporção de portadores de hipertensão arterial cadastrados

**Quadro 7 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectiva da Efetividade**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Perspectiva	Objetivos	Indicadores
<b>EFICÁCIA</b>	Consolidar e qualificar a estratégia de saúde da família nos pequenos e médios municípios	Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família
	Ampliar e qualificar a estratégia de saúde da família nos grandes centros urbanos	Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em Municípios com mais de 100 mil habitantes
	Possibilitar o acesso universal e contínuo a serviços de saúde de qualidade e resolutivos	Média mensal de visitas domiciliares por família
		Média anual de consultas médicas nas especialidades básicas por habitante
	Ampliar e qualificar a estratégia do Programa de Saúde Bucal	Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde Bucal
<b>EFICIÊNCIA</b>	Implantar o processo de monitoramento e avaliação nas três esferas de governo	Taxa das unidades cobertas pelo processo de monitoramento
	Garantir o Financiamento como responsabilidade das três esferas de gestão do SUS.	Taxa de participação por esfera de gestão do SUS no financiamento do Piso de Atenção Básica
	Garantir a infra-estrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde.	Indicador de adequação de infra-estrutura Taxa de renovação de equipamentos
	desenvolver relações de vínculo e responsabilização entre as equipes e a população adscrita	Indicador de elegibilidade, recrutamento e seleção de beneficiários
	buscar a integração com instituições e organizações sociais	Taxa de participação de organizações públicas e privadas no programa
	estimular a participação popular e o controle social	Taxa de conselhos de saúde e movimentos sociais atuantes no campo da saúde  Taxa de participação popular na avaliação dos serviços de saúde  Índice de educação popular na saúde  Taxa de ouvidorias instaladas nos municípios e estados  Taxa de adesão social ao pacto de saúde

**Quadro 8 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectivas da Eficácia e Eficiência**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Perspectiva	Objetivos	Indicadores
<b>APRENDIZADO CONTÍNUO</b>	Desenvolver mecanismos técnicos e estratégias organizacionais de qualificação de recursos humanos para gestão, planejamento, monitoramento e avaliação	Índice de profissionais qualificados nas áreas de gestão, planejamento, monitoramento e avaliação
	Desenvolver ações de qualificação dos profissionais da atenção básica	Índice de profissionais da Atenção básica qualificados
	Aprimorar a inserção dos profissionais da Atenção Básica nas redes locais de saúde	Índice de inserção de profissionais nas redes locais de saúde Índice de permanência de profissionais nas redes locais de saúde
	Assessorar na implantação dos sistemas de informação da Atenção Básica nas outras esferas de governo	Taxa de implantação dos sistemas de informação da Atenção Básica nas outras esferas de governo
	Assumir a saúde da família como estratégia prioritária para o fortalecimento da atenção básica	Taxa de reconhecimento da Saúde da Família como estratégia da Atenção Básica

**Quadro 9 – BSC do Programa Atenção Básica em Saúde – Perspectiva do Aprendizado Contínuo**

Fonte: Elaborado pelo Autor

Esse exemplo não tem a intenção de avaliar o programa Atenção Básica em Saúde e nem determinar os indicadores mais adequados para a gestão do programa. O propósito foi demonstrar as possibilidades de gestão que a integração do BSC ao sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal proporciona ao gerente do programa.

Dessa forma, o número de indicadores previstos no PPA 2004/2007 é multiplicado em quase vinte vezes nessa simulação de BSC. Evidentemente não se quer afirmar que esse seria um número adequado de indicadores para um programa. Isso deve ser definido pelos gestores do programa. Deve-se salientar, entretanto, que os indicadores relacionados nos Quadros 7 a 9 são indicadores reais vinculados ao Programa Atenção Básica em Saúde, porém dispersos em diversos documentos.

O que fica claro, e essa é a maior qualidade deste modelo, é sua capacidade de equilibrar em diferentes perspectivas uma grande quantidade de indicadores, estruturados em relações de causa e efeito, direcionando a ação governamental para a geração de resultados para a sociedade.



## APÊNDICE B – Classificação dos programas segundo a análise de conteúdo

Legenda: **1** – Critério não identificado na avaliação; **2** – Critério identificado na avaliação; **3** – Critério identificado e medido com indicadores.

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
Abastecimento Agroalimentar	3	3	2	1
Abastecimento de Petróleo. seus Derivados. Gás Natural	1	2	2	1
Acesso à Alimentação	2	3	2	2
Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas	2	3	2	1
Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	2	2	2	2
Agricultura Familiar - Pronaf	2	3	2	1
Amazônia Sustentável	3	2	2	2
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	1	2	2	1
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte	1	2	2	2
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	1	1	2	1
Áreas Protegidas do Brasil	3	2	2	1
Arranjos Produtivos Locais	1	2	2	1
Artesanato Brasileiro	1	2	2	2
Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior e Atendimento Consular	1	3	2	1
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	1	3	2	2
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	2	3	2	1
Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e Outras Causas Externas	2	3	2	2
Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	3	2	2	1
Atenção Básica em Saúde	2	3	2	2
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	1	3	2	2
Atendimento Sócio-educativo do Adolescente em Conflito com a Lei	1	2	2	1
Atuação Internacional na Área de Petróleo	3	2	2	1
Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	1	2	2	1
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	3	3	2	2
Brasil Escolarizado	2	2	2	1
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	1	2	2	2
Brasil Patrimônio Cultural	2	3	2	2
Brasil Quilombola	2	3	2	1
Calha Norte	2	3	2	1

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e o Desenvolvimento Social	1	2	2	1
Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima	2	3	2	1
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	3	3	2	2
Combate à Criminalidade	1	3	2	2
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	1	3	2	1
Combate ao Crime Transnacional	1	2	2	2
Competitividade das Cadeias Produtivas	3	2	2	1
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	3	2	2	1
Corredor Fronteira Norte	1	2	3	1
Corredor Leste	1	2	2	2
Corredor Mercosul	1	2	2	2
Corredor Oeste-Norte	1	2	2	1
Corredor São Francisco	1	2	2	2
Corredor Sudoeste	1	2	2	2
Corredor Transmetropolitano	1	2	2	1
Crédito Fundiário	1	3	2	2
Cultura, Educação e Cidadania	2	3	2	2
Defesa Econômica e da Concorrência	1	2	2	1
Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano	1	3	2	1
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	2	3	2	1
Desenvolvimento da Aviação Civil	1	3	2	1
Desenvolvimento da Avicultura	3	3	2	2
Desenvolvimento da Bovideocultura	3	2	2	1
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura	3	2	2	1
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	1	3	2	1
Desenvolvimento da Educação Especial	3	3	2	2
Desenvolvimento da Educação Infantil	3	2	2	1
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	2	3	2	2
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	2	2	2	1
Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta	2	3	2	2
Desenvolvimento da Suideocultura	3	2	2	1
Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	2	3	2	1
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	2	3	2	2
Desenvolvimento do Ensino Médio	3	3	2	1
Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	2	3	2	1

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	2	3	2	1
Desenvolvimento Sustentável da Pesca	2	2	2	1
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	3	2	2	2
Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	1	2	1	1
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	3	2	2	1
Divulgação dos Atos Oficiais e Produção Gráfica	2	3	2	1
Economia Solidária em Desenvolvimento	2	3	2	1
Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	1	3	2	2
Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	2	3	2	2
Eficiência na Agricultura Irrigada	1	2	2	1
Energia Alternativa Renovável	2	3	2	1
Energia na Região Nordeste	2	2	2	1
Energia na Região Norte	1	3	2	1
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1	3	2	1
Engenho das Artes	3	2	2	1
Ensino Profissional Diplomático	2	3	2	1
Ensino Profissional do Exército	3	2	2	1
Erradicação do Trabalho Infantil	2	3	2	1
Esporte e Lazer da Cidade	2	3	2	2
Financiamento Imobiliário Habitacional	1	2	2	1
Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	2	2	2	1
Fortalecimento da Gestão Urbana	2	2	2	1
Habitação de Interesse Social	2	3	2	1
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	3	3	2	2
Inclusão Digital	2	2	2	1
Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	1	2	1	1
Infra-estrutura de Transportes	1	2	2	2
Inovação Tecnológica em Telecomunicações	1	1	3	2
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	2	2	2	2
Integração de Bacias Hidrográficas	1	2	1	1
Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental	3	2	2	2
Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	1	2	2	1
Livro Aberto	2	2	2	1
Luz para Todos	2	2	2	2
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	3	1	2	2

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	2	3	2	2
Manutenção de Hidrovias	1	2	2	1
Mobilidade Urbana	1	2	2	1
Modernização da Polícia Federal	1	3	2	2
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	2	2	2	1
Monumenta	1	3	2	1
Nacional de Acessibilidade	2	2	2	2
Nacional de Atividades Espaciais - PNAE	1	3	2	1
Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	2	2	2	2
Oferta de Petróleo e Gás Natural	2	3	2	1
Oferta dos Serviços de Telecomunicações	2	3	2	1
Organização Produtiva de Comunidades - Produzir	3	2	2	1
Paz no Campo	3	2	2	1
Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	2	3	2	1
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	3	3	2	1
Pólo Industrial de Manaus	3	3	1	1
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	1	3	2	1
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	2	3	2	1
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	2	3	2	1
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	1	2	2	1
Proantar	1	3	2	2
Probacias	2	3	2	2
Produção de Material Bélico	1	2	1	1
Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3	2	2	2
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso	2	2	2	1
Promoção das Exportações	2	3	2	1
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	3	2	1
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	1	3	2	2
Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões – Promover	1	2	2	1
Propriedade Intelectual	1	3	2	2
Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	2	2	2	1
Proteção Social Especial	1	3	2	2
Qualidade Ambiental	3	3	2	2
Qualidade de Insumos e Serviços	3	2	2	1

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
Agropecuários				
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	1	3	2	1
Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	3	3	2	1
Qualidade dos Serviços Previdenciários	3	2	2	1
Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	1	3	2	1
Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	1	3	2	1
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	1	3	2	1
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	1	3	1	1
Recenseamentos Gerais	1	2	2	1
Recursos do Mar	1	2	2	1
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	2	2	2	1
Rede de Proteção ao Trabalho	3	2	2	1
Reforma do Judiciário	2	2	2	1
Relações do Brasil com Estados Estrangeiros	1	3	2	1
Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais	2	3	2	1
Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	2	2	1	1
Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	2	3	2	2
Segurança Pública nas Rodovias Federais	3	2	2	1
Serviço de Saúde das Forças Armadas	2	3	2	1
Serviços de Transporte Rodoviário	1	2	2	1
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	3	2	2	1
Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	2	2	2	2
Tecnologia de Uso Naval	2	2	2	1
Tecnologia de Uso Terrestre	3	2	2	2
Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	2	3	2	1
Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	3	3	2	1
Universalização do Acesso aos Serviços de Comunicação Eletrônica	2	3	2	1
Universalização dos Serviços de Telecomunicações	1	1	1	1
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1	2	2	1
Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	2	3	2	1
Vigilância Epidemiológica e Controle	3	3	2	1

PROGRAMA	EFETIVIDADE	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	APRENDIZADO
de Doenças Transmissíveis				
Vigilância Sanitária de Produtos. Serviços e Ambientes	1	3	2	1
Vigilância. Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	3	3	2	2